स्विट्ज़रलैंड का शासन



महेन्द्र प्रकाश अग्रवाल, एम० ए०



किताब महल

इलाहाबाद : बम्बई

प्रथम संस्करण, १९५६

प्रकाशक
किताब महल, इलाहाबाद

मुद्रक——माया प्रेस लि०, इलाहाबाद—— ३

प्रस्तावना

प्रस्तुत पुस्तक में स्विट्ज़रलैंड की शासन-प्रणाली का वर्णन प्रधानतः भारतीय विश्वविद्यालयों के बी० ए० के छात्रों की आवश्यकताओं को ध्यान में रख कर किया गया है। अन्य देशों की शासन-प्रणालियों से स्विस शासन-प्रणाली का तुलनात्मक अध्ययन प्रस्तुत करने का भी प्रयास किया गया है। जहाँ तक संभव हो सका है पुस्तक में स्विस शासन-प्रणाली पर विभिन्न विद्वानों के मतों का उल्लेख भी किया गया है। परीक्षा की दृष्टि से जिन भागों का विशेष महत्त्व है, उदाहरणार्थ, संघीय कार्यपालिका, संघीय विधान मंडल, कार्यपालिका तथा विधान मंडल के बीच संबंध, संघवाद, प्रत्यक्ष प्रजातंत्र आदि, उन्हें पुस्तक में भी अधिक महत्त्व दिया गया है। परन्तु अन्य भागों की भी उपेक्षा नहीं की गई है। उनके संबंध में उतना ही विवरण दिया गया है जितना स्विस शासन-प्रणाली का सामान्य ज्ञान प्राप्त करने के लिए आवश्यक है।

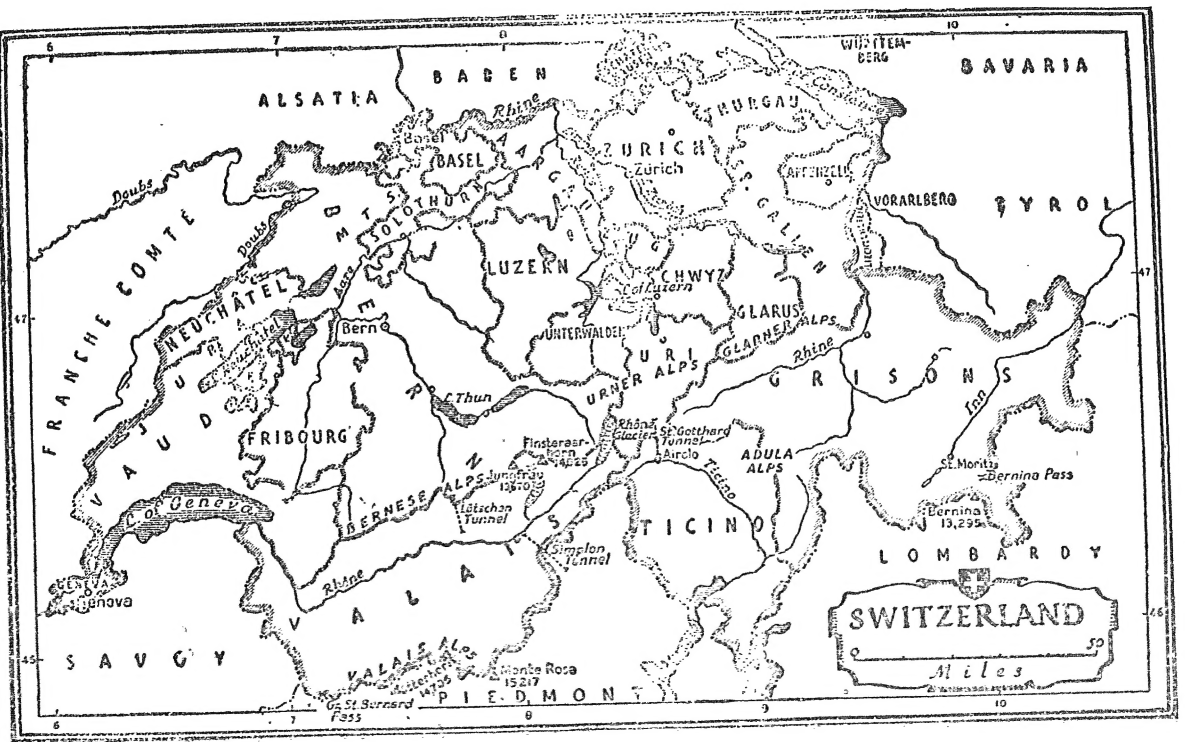
स्विट्ज़रलैंड की शासन प्रणाली का अध्ययन न केवल विद्यार्थियों के लिए ही महत्त्वपूर्ण है, वरन् वह सामान्य पाठकों के लिए भी उपयोगी है। स्विट्ज़रलैंड में प्रजातंत्र शासन-प्रणाली को अद्वितीय सफलता प्राप्त हुई है। हमारे देश में भी प्रजातंत्र शासन की स्थापना की गई है। इस कारण हम स्विस शासन-प्रणाली के अध्ययन से बहुत कुछ सीख सकते हैं।

पूर्ण प्रयत्न किए जाने पर भी पुस्तक में त्रुटियाँ रह जाना असंभव नहीं है। उनकी ओर ध्यान आकर्षित करने वाले सज्जन का मैं आभारी होऊँगा।

प्रयाग
१. १. १९५६

महेन्द्र प्रकाश अग्रवाल

विषय सूची


SWITZERLAND
Miles
BAVARIA
WÜRTTEMBERG
BADEN
ALSATIA
FRANCHE COMTÉ
TYROL
VORARLBERG
LOMBARDY
PIEDMONT
SAVOY
THURGAU
ZURICH
Zürich
S. GALLEN
APPENZELL
BASEL
Basel
AARGAU
SOLOTHURN
LUZERN
ZUG
SCHWYZ
GLARUS
GLARNER ALPS
UNTERWALDEN
URI
URNER ALPS
GRISONS
NEUCHÂTEL
VAUD
FRIBOURG
BERN
Bern
BERNESE ALPS
VALAIS
VALAIS ALPS
TICINO
Rhine
Doubs
Aare
Inn
Ticino
L. Thun
L. of Geneva
L. of Luzern
GENEVA
Genova
Rhône Glacier
St. Gotthard Tunnel
Airolo
ADULA ALPS
Finsteraarhorn 14,026
Jungfrau 13,670
Lötschen Tunnel
Simplon Tunnel
Monte Rosa 15,217
Gr. St. Bernard Pass
St. Moritz
Bernina Pass
Bernina 13,295
L. Constance
6
7
8
9
10
47
46
45
0
50

अध्याय १

स्विट्ज़रलैंड : देश और निवासी

आल्प्स की पर्वतमालाओं के अंक में अवस्थित योरोप का वह छोटा सा देश जिसे प्रकृति ने विशेष ध्यान दे कर सँवारा-सजाया है, स्विट्ज़रलैंड कहलाता है। देश के क्षेत्रफल का लगभग ३/५ भाग आल्प्स की पर्वत श्रेणियों से ढका हुआ है। सम्पूर्ण देश में अनुपम प्राकृतिक दृश्यों, नदियों, झीलों और जल-प्रपातों का बाहुल्य है। स्विट्ज़रलैंड के उत्तर में जर्मनी, पूर्व में ऑस्ट्रिया, दक्षिण में इटली तथा पश्चिम में फ्रांस नाम के राज्य हैं। कई अन्तर्राष्ट्रीय नदियों का उद्गम स्थान यहीं है। राइन नदी जर्मनी होकर जाती हुई उत्तर सागर में मिलती है। डेन्यूब नदी आस्ट्रिया, हंगरी, रूमानिया आदि देशों से गुजरती हुई काले सागर में मिलती है। पो नदी इटली की सीमाओं को पार कर एड्रियाटिक सागर में विलीन हो जाती है। रोन नदी का उद्गम भी स्विट्ज़रलैंड में ही है; और; वह भूमध्य-सागर में मिलती है। अपनी भौगोलिक स्थिति के कारण स्विट्ज़रलैंड समुद्र-तट विहीन है। दूसरे देशों से सम्पर्क स्थापित करने के लिये उसे केवल स्थल और वायुमार्ग ही उपलब्ध हैं, जलमार्ग नहीं।

स्विट्ज़रलैंड का क्षेत्रफल १५,९७६ वर्गमील है। उसके पड़ोसी फ्रांस और जर्मनी का क्षेत्रफल उसके क्षेत्रफल से लगभग तेरह गुना है। हमारे देश के 'ग' श्रेणी के कच्छ राज्य का क्षेत्रफल (१६,७२४ वर्ग मील) स्विट्ज़रलैंड के क्षेत्रफल से अधिक है। उत्तर प्रदेश का क्षेत्रफल स्विट्ज़रलैंड के क्षेत्रफल से सात गुना अधिक है। स्विस संघ-राज्य की सबसे छोटी इकाई (कैंटन) बेज़्ल नगर (Basel City) का क्षेत्रफल केवल १४ वर्ग मील तथा सबसे बड़ी इकाई ग्रिस्सोन्स (Grissons) का क्षेत्रफल २,७४६ वर्ग मील है। उत्तर से दक्षिण तक देश की सर्वाधिक लम्बाई २२६½ मील तथा पूर्व से पश्चिम तक सर्वाधिक चौड़ाई १३७ मील है। देश में फैली विस्तृत पर्वतमाला की सबसे ऊँची चोटी की समुद्र तल से ऊँचाई १५,००० फ़ीट है। स्विट्ज़रलैंड का सबसे नीचा भाग समुद्र तल से ६४६ फीट ऊँचा है।

जनसंख्या—गत सन् १९५० की जनगणना के अनुसार सारे देश की जनसंख्या ४७,१५,००० है। अकेले उत्तर प्रदेश की जनसंख्या इसकी तेरह गुनी है।

जनसंख्या का घनत्व सम्पूर्ण देश में समान नहीं है। इसका मुख्य कारण देश के पर्याप्त भूमि भाग का पर्वतीय होना है। देश का लगभग एक-चौथाई भाग पर्वतों और झीलों के कारण बसने के उपयुक्त नहीं है। इस कारण स्विट्ज़रलैंड यूरोप के बहुत अधिक घने वसे देशों में है। यहाँ की जनसंख्या का घनत्व प्रति मील १०० व्यक्ति है। सबसे अधिक जनसंख्या बर्न (Berne) नामक कैंटन की है तथा सबसे कम जनसंख्या अपैंज़ल इंटीरियर (Appenzel Interior) नामक अर्द्ध कैंटन की है। इनकी जनसंख्या क्रमशः ८,०१,९४३ तथा १३,४२७ है।

प्राकृतिक-साधन—जहाँ स्विट्ज़रलैंड में अनुपम प्राकृतिक दृश्यों का बाहुल्य है वहाँ उसी अनुपात में प्राकृतिक साधनों का अभाव है। खनिज पदार्थों में सीमेंट, नमक तथा इमारती पत्थर यहाँ पर्याप्त मात्रा में मिलता है; लेकिन, अन्य खनिज-पदार्थ यहाँ नहीं मिलते। कल-कारखानों के इस युग में कोयला और लोहा प्रत्येक देश के लिये अत्यंत आवश्यक खनिज-पदार्थ है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में उनका सर्वथा अभाव है। लोहे के अतिरिक्त अन्य धातुएँ भी स्विट्ज़रलैंड में बहुत कम मात्रा में पाई जाती हैं। इस कारण उसे दूसरे देशों से इन सब वस्तुओं का आयात करना पड़ता है। आयात में सबसे बड़ी बाधा समुद्र तट का अभाव तथा पर्वतीय प्रदेश होने के कारण यातायात की असुविधाएँ हैं। स्विट्ज़रलैंड के निवासियों ने इन कठिनाइयों के कारण ऐसे उद्योगों को अपनाया है, जिनमें कच्चे माल की आवश्यकता कम तथा हस्तकला और कौशल की आवश्यकता अधिक पड़ती है। घड़ी-साजी का उद्योग तथा छोटे-छोटे औजार बनाने के उद्योग, इसके उदाहरण हैं।

जीवन-निर्वाह के प्रमुख साधन

(अ) **कृषि तथा पशु पालन**—स्विट्ज़रलैंड की जनता का एक बहुत बड़ा भाग कृषि द्वारा अपना जीवन निर्वाह करता है। परन्तु देश का लगभग एक-चौथाई भाग खेती के योग्य नहीं है तथा एक-तिहाई भाग वनों से ढका हुआ है। इस कारण, स्विट्ज़रलैंड को अपनी खाद्य आवश्यकताओं का एक बड़ा भाग (लगभग ६० प्रतिशत) बाहर से आयात करना पड़ता है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में फल विपुल मात्रा में उत्पन्न होते हैं और दूसरे देशों को भेजे जाते हैं। जहाँ भी खेती संभव है, उस समस्त भूमि पर खेती की जाती है। उत्पादन बढ़ाने के लिये सड़कों के दोनों ओर फलों के पेड़ लगाये जाते हैं।

पशुपालन स्विट्ज़रलैंडवासियों का दूसरा प्रमुख व्यवसाय है। पहाड़ी घाटियों

में उत्तम प्रकार की घास पर्याप्त मात्रा में होती है। इस कारण पशुओं का दूध भी अत्युत्तम होता है। स्विट्ज़रलैंड में बना हुआ दूध, मक्खन, जमा हुआ दूध आदि पदार्थ अपनी श्रेष्ठता के कारण दूसरे देशों में बहुत प्रसिद्ध हैं और दूर-दूर के देशों को भेजे जाते हैं।

(ब) उद्योग-धंधे—जैसा पहले उल्लेख किया जा चुका है, स्विट्ज़रलैंड के उद्योग-धंधों के विकास में सब से बड़ी कठिनाई खनिज पदार्थों का अभाव है। ऊनी सूती व रेशमी वस्त्र, घड़ियाँ, छोटे-छोटे औज़ार, कागज़, विद्युत तथा रासायनिक वस्तुओं का उत्पादन स्विट्ज़रलैंड के प्रमुख उद्योग हैं। अपने अवकाश के समय में कृषक भी छोटी-छोटी वस्तुओं का उत्पादन करते हैं। कुटीर उद्योग अत्यन्त उन्नत अवस्था में हैं और स्त्रियाँ भी कारखानों में काम करती हैं। उद्योग-धंधों की प्रचुरता के कारण स्विट्ज़रलैंड में बेरोज़गारी की समस्या दूसरे देशों की तरह उलझी हुई नहीं है।

स्विट्ज़रलैंड का एक अपना प्रमुख उद्योग हैं जिसे 'विदेशियों का उद्योग' कहते हैं। राबर्ट ब्रुक्स अपनी पुस्तक 'गवर्नमेंट ऑफ स्विट्ज़रलैंड' में उसका उल्लेख करते हुए लिखते हैं, "इसके द्वारा वह अपने देश के उन भागों का भी धनोपार्जन के लिये प्रयोग कर लेते हैं जो साधारणतया अनुत्पादक कहे जाते हैं।"[1]

भोजनालयों का व्यवसाय जीविकोपार्जन का एक प्रमुख साधन है। दूसरे देशों से आये हुए घूमने वालों से स्विट्ज़रलैंड की जनता को पर्याप्त आय होती है; और इससे उसे दूसरे देशों से अपनी आवश्यकता की वस्तुएँ ख़रीदने की सुविधा प्राप्त हो जाती है।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि प्राकृतिक साधनों के अभाव तथा यातायात की कठिनाइयों के होते हुए भी स्विट्ज़रलैंड उन देशों में है जिनका विदेशी व्यापार बहुत अधिक है। हैनरी हैज़लिट ने एक लेख में स्विट्ज़रलैंड के विदेशी व्यापार का उल्लेख करते हुए लिखा है: "आयात-निर्यात ही उसका जीवन है"।[2] स्विट्ज़रलैंड द्वारा निर्यात की जाने वाली वस्तुओं की मात्रा निरंतर बढ़ती ही जा रही है। १९५३ में स्विट्ज़रलैंड ने लगभग ५ अरब १७ करोड़ फ्रैंक का माल

[1] "Through it they coin into hard cash even those large portions of their territory which are ordinarily put down as unproductive."—Robert Brooks, *Government of Switzerland*, p. 9.

[2] "She must export or die; import or die."—Henry Hazlitt.

निर्यात किया और उसी वर्ष में उसने ५ अरब ६ करोड़ फ्रैंक का माल आयात किया।

स्विस जनता—अनेकता में एकता का देदीप्यमान उदाहरण

राष्ट्रीयता के पोषक तत्वों में जाति, धर्म तथा भाषा की एकता एवं निश्चित प्राकृतिक सीमाओं को प्रमुख स्थान दिया जाता है। राजनीति शास्त्र के कुछ प्रमुख लेखकों का विचार है कि इन तत्त्वों के अभाव में राष्ट्रीय एकता का स्थायी रहना असंभव है। परन्तु स्विस जनता ने अपने उदाहरण से उनके इस निष्कर्ष को असत्य सिद्ध कर दिया है।

जातियाँ—लॉवल ने स्विट्ज़रलैंड में विभिन्न जातियों के मिलन का सुन्दर चित्रण किया है। उनके कथनानुसार यदि कोई यात्री स्विट्ज़रलैंड के फ़रका (Furka) नामक स्थान पर खड़े हो कर चारों ओर देखे तो उसे एक ओर रोन नदी तथा अन्य तीन दिशाओं में राइन, पो, तथा डेन्यूब नदियों में मिलने वाली सहायक नदियाँ पर्वतों से निकल कर जाती हुई दिखाई देंगी। इन नदियों के किनारे क्रमशः फ्रैंच, जर्मन, इटालियन, तथा रोमांश जातियों के निवासी बसे हुए दिखाई देंगे। रोमांश भाषा रूमानियन जनता में बोली जाने वाली भाषा से बहुत मिलती-जुलती है। "इस कारण स्विट्ज़रलैंड को योरोप का भौगोलिक और जातीय केन्द्र माना जा सकता है जहाँ से नदियों का उद्भव होता है तथा जहाँ जातियों का मिलन होता है।"[1]

स्विट्ज़रलैंड में सबसे अधिक जर्मन जाति के लोग हैं। उनकी संख्या पूर्ण जनसंख्या की लगभग ७४% है। फ्रैंच तथा इटालियन जनता की संख्या क्रमशः २१ तथा ४ प्रतिशत है। रोमांश जाति के लोगों की संख्या केवल १% है।

धर्म—जाति की विभिन्नता के अतिरिक्त स्विट्ज़रलैंड के निवासियों में धर्म का भी अंतर है। लगभग ४१ प्रतिशत स्विस जनता कैथोलिक है तथा ४७ प्रतिशत प्रोटैस्टेंट। पर्वतीय प्रदेशों के निवासियों में अभी भी कैथोलिक धर्म की प्रधानता है। सुधारवादी आन्दोलन के परिणाम-स्वरूप अन्य स्थानों के निवासियों ने प्रोटेस्टेंट मत स्वीकार कर लिया है। सुधारवादी आन्दोलन के दो प्रमुख नेताओं, ज्विंगली तथा कॉल्विन ने स्विस जनता के धार्मिक विचारों को बहुत अधिक

[1] "Switzerland may therefore be considered the ethnological as well as the geographical centre of Europe, the place where the rivers rise and the races meet together."—Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, p. 181.

प्रभावित किया है। ईसाइयों के अतिरिक्त स्विट्ज़रलैंड में यहूदी भी हैं, किन्तु उनकी संख्या बहुत कम है। उनकी संख्या केवल १९,००० है। १२ कैंटनों में प्रोटेस्टेंट धर्मावलम्बियों का बहुमत है। शेष १० कैंटनों में कैथोलिक धर्माव-लम्बियों की प्रधानता है।

भाषाएँ—स्विट्ज़रलैंड एक बहुभाषा-भाषी देश है। विभिन्न जातियों के लोगों का मिलन केन्द्र होने के कारण स्विट्ज़रलैंड में बहुत सी भाषाएँ बोली जाती हैं। इन भाषाओं में जर्मन, फ्रैंच तथा इटालियन प्रमुख हैं। प्रारंभ में स्विट्ज़रलैंड के संविधान में इन तीन भाषाओं को राष्ट्रभाषा घोषित किया गया था, किन्तु सन् १९३८ में स्वीकृत किये गए एक संशोधन द्वारा रोमांश भाषा को भी राष्ट्रभाषा का पद दे दिया गया है। राष्ट्रभाषा बन जाने पर भी रोमांश भाषा को राजभाषा का पद प्राप्त नहीं हुआ है; क्योंकि, ऐसा किये जाने से राजकीय व्यय बहुत अधिक बढ़ जायगा। अधिकांश नागरिक दो या उससे अधिक भाषाएँ जानते हैं, इस कारण उन्हें एक दूसरे से बातचीत करने में अधिक कठिनाई नहीं होती। अन्य बहुभाषा-भाषी देशों के लिये यह एक अनुकरणीय उदाहरण है। १३ कैंटनों तथा ६ अर्द्ध कैंटनों के अधिकांश निवासी जर्मन भाषा बोलते हैं। शेष ६ कैंटनों में से पाँच में फ्रैंच भाषा-भाषी तथा एक में इटालियन बोलने वालों का बहुमत है। केवल ग्रिस्सोन्स (Grissons) नामक कैंटन में रोमांश भाषा-भाषी लोग रहते हैं, किन्तु, वहाँ भी उनका बहुमत नहीं है। स्विट्ज़रलैंड की तुलना भारत के हैदराबाद राज्य से की जा सकती है जहाँ के निवासी तीन भाषाएँ बोलते हैं और वही भाषाएँ निकटवर्ती राज्यों में भी बोली जाती हैं। परन्तु यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि हैदराबाद स्विट्ज़रलैंड के समान स्वतंत्र राज्य नहीं है। वह भारतीय संघ की इकाई मात्र है।

भौगोलिक एकता का अभाव—स्विट्ज़रलैंड अपने पड़ोसी देशों से किन्हीं निश्चित प्राकृतिक सीमाओं के द्वारा विभक्त नहीं है। देश में फैली विस्तृत पर्वत श्रेणियाँ एक भाग से दूसरे भाग को अलग कर देती हैं। विभिन्न भाषाएँ बोलने वाले अलग-अलग कैंटनों में रहते हैं। इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड में राष्ट्रीय एकता के लिये आवश्यक समझे जाने वाले इस चौथे तत्व का भी अभाव है।

रीति-रिवाज—किसी भी ऐसे देश में जहाँ विभिन्न जातियों के, तथा विभिन्न धर्मों के मानने वाले लोग रहते हों यह स्वाभाविक है कि रीति-रिवाजों में महान अंतर हों। इन्हीं कारणों से स्विट्ज़रलैंड म भी रीति-रिवाजों की बहुत अधिक विभिन्नता है। पर्वत श्रेणियों के कारण देश के विभिन्न भागों के

लोग एक-दूसरे से सुगमता से मिल-जुल नहीं सकते। रीति-रिवाजों में अंतर होने का एक यह भी प्रधान कारण है।

देशाभिमान तथा देश प्रेम की उत्कट भावना—इन सब अंतरों तथा भिन्नताओं के होते हुए भी यह कहना असंगत होगा कि स्विट्ज़रलैंड एक राष्ट्र नहीं है। स्विस जनता में राष्ट्रीय एकता तथा देश प्रेम की भावना योरोप के अन्य सभी देशों की जनता से अधिक दृढ़ है।[1] राष्ट्रीयता के लिये आवश्यक समझे जाने वाले सभी तत्वों के अभाव में भी स्विट्ज़रलैंड एक राष्ट्र है। वहाँ के निवासियों ने अपने उदाहरण से यह सिद्ध कर दिया है कि अनेकता में भी एकता संभव है।

अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में स्विट्ज़रलैंड की नीति

किसी देश की भौगोलिक स्थिति उसकी राजनीति तथा वैदेशिक संबंधों को किस सीमा तक प्रभावित कर सकती है इसका अनुमान हम स्विट्ज़रलैंड के उदाहरण से लगा सकते हैं। चारों ओर शक्तिशाली पड़ोसी राष्ट्रों से घिरा होने के कारण स्विट्ज़रलैंड को उनके बीच होने वाले युद्धों में रणस्थल के रूप में प्रयुक्त किया जाता था; जिससे स्विस जनता को अकारण ही असहनीय कष्ट उठाने पड़ते थे। फ्रांस की क्रांति के पश्चात् स्विट्ज़रलैंड पर फ्रांस की क्रांतिकारी सेनाओं ने अधिकार कर लिया। सन् १८१४ में नैपोलियन की पराजय के पश्चात् योरोप के समस्त प्रमुख देशों ने यह निश्चय किया कि स्विट्ज़रलैंड को सदा के लिए एक तटस्थ राज्य (Neutralised state) बना दिया जाय और आपसी युद्धों में उसकी तटस्थता का आदर किया जाय। साथ ही स्विट्ज़रलैंड पर यह प्रतिबंध लगा दिया गया कि न तो वह किसी सैनिक गठबंधन में भाग ले और न कोई सेना रक्खे। उसे केवल इतने सैनिक रखने का अधिकार दिया गया, जितने देश में शांति और व्यवस्था बनाये रखने के लिये आवश्यक हों। तब से अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में स्विट्ज़रलैंड तटस्थता की नीति का पालन करता रहा है। हम ऊपर उल्लेख कर चुके हैं कि स्विट्ज़रलैंड की आर्थिक व्यवस्था विदेशी-व्यापार पर आधारित है। विदेशी-व्यापार के लिये भी यह आवश्यक

---

1 "To-day there is no people in Europe among whom a sense of national unity and of patriotic devotion is more firmly fixed than among the Swiss."—Zurcher in *Governments of Continental Europe* (edited by Shotwel.), p. 983.

है कि पड़ोसी देशों से शांतिपूर्ण संबंध रहें। सन् १९१९ में राष्ट्रसंघ (League of Nations) की सदस्यता स्वीकार करते समय स्विट्ज़रलैंड ने यह घोषणा कर दी थी कि यह सदस्यता उसकी तटस्थता की नीति को प्रभावित नहीं करेगी। द्वितीय महायुद्ध के पश्चात् जब संयुक्त राष्ट्र संघ का निर्माण हुआ तो स्विट्ज़रलैंड ने उसकी सदस्यता स्वीकार नहीं की। इसका कारण यही था कि संयुक्त राष्ट्र संघ की घोषणा पत्र के अनुसार यदि किसी राज्य को आक्रामक (Aggressor) घोषित कर दिया जाता है तो कोई सदस्य-राज्य तटस्थ नहीं रह सकता। सब सदस्य-राज्यों को आक्रामक के विरुद्ध की गई कार्रवाई में भाग लेना आवश्यक है। स्विट्ज़रलैंड ने संयुक्त राष्ट्र संघ की सदस्यता स्वीकार करने के बजाय अपनी परंपरागत तटस्थ नीति का पालन करना ही श्रेयस्कर समझा।

अध्याय २

स्विट्ज़रलैंड का सांविधानिक विकास

स्विट्ज़रलैंड का प्रारंभिक इतिहास—स्विट्ज़रलैंड का सांविधानिक इतिहास सन् १२९१ ई० से प्रारंभ होता है। सन् १२९१ में तीन राज्यों (कैंटन्स) ने मिल कर 'स्थायी मैत्री संघ' की स्थापना की। इसी स्थायी मैत्री संघ ने आगे चलकर स्विस राज्य-संघ का रूप ले लिया। परन्तु स्विट्ज़रलैंड के सांविधानिक इतिहास का अध्ययन प्रारम्भ करने के पूर्व, यह आवश्यक है, कि हम उसके अतीत के इतिहास की संक्षिप्त रूप-रेखा ध्यान में रखें।

स्विट्ज़रलैंड के प्राचीन इतिहास पर की गई खोजों से यह पता चलता है कि इस देश में सर्व प्रथम सभ्य मानव झील-निवासियों (Lake dwellers) के रूप में निवास करते थे। यह लोग समूहों में रहते थे; और, पशु पालन इनका प्रमुख कार्य था। इन आदि जातियों में हैलवेशियन जाति के लोग अधिक संख्या में थे। सन् १८५३ में ज्यूरिख झील के कुछ भागों के सूख जाने से किनारे की कीचड़ में बहुत सी ऐसी वस्तुएँ पाई गईं, जिनसे, इनकी सभ्यता पर पर्याप्त प्रकाश पड़ता है।

ई० पू० ५८ में रोम के सम्राट् जूलियस सीज़र ने इस देश पर आक्रमण कर के विजय प्राप्त की; और, इसके निवासियों को अपने अधीन कर लिया। रोमन लोगों ने अपना धर्म, संस्कृति, रीति-रिवाज, भाषा तथा कृषि करने के तरीक़े इस देश के निवासियों पर लादे। इससे जहाँ एक ओर इनकी भौतिक उन्नति हुई वहाँ यह लोग रोम निवासियों के अवगुण भी सीख गये। इस देश पर रोमन राजाओं ने लगभग ४०० वर्ष तक राज्य किया। रोमन काल में ही यहाँ ईसाई धर्म ने भी प्रवेश किया। इस लम्बे समय में हैल्वेशियन सभ्यता के सभी चिह्न मिट गये। आदि वासियों और उनके नेताओं ने या तो विदेशी रोमनों का शासन स्वेच्छा से स्वीकार कर लिया, पर जिन लोगों ने रोमन आधिपत्य स्वीकार नहीं किया उनको रोमनों ने क्रूरता के साथ हज़ारों की संख्या में मार डाला।

सन् २६४ में जर्मनी की अलमनी नामक बर्बर जाति के लोगों ने इस देश पर भयंकर आक्रमण किया। इन लोगों के आक्रमण समय-समय पर होते रहे। इन

के आक्रमणों की बाढ़ के आगे रोमन लोग अधिक समय तक न टिक सके। धीरे-धीरे उनके साम्राज्य का ह्रास होने लगा। सन् ४०६ तक आधुनिक स्विट्ज़रलैंड के सभी पूर्वी प्रदेशों पर अलमनी जाति के लोगों का अधिकार हो गया। इसके पश्चात् जर्मनी की ही एक दूसरे जाति के बर्बर लोगों के दल ने, जिन्हें बर्गंडियंस कहा जाता है, स्विट्ज़रलैंड पर आक्रमण कर उसके पश्चिमी भाग पर अधिकार कर लिया। यह बर्गंडियंस रोमन लोगों की सभ्यता तथा बर्गंडी के फ्रांस स्थित भाग के लोगों से बहुत प्रभावित हुए और आजकल स्विट्ज़रलैंड में जो फ्रैंच बोलने वाले लोग हैं वह इन्हीं के वंशज हैं। परन्तु अलमनीयंस किसी से भी अधिक प्रभावित नहीं हुए और उन्होंने अपने रीति-रिवाजों को स्थिर रक्खा। इन्हीं लोगों ने आगे चलकर स्विस राज्य-संघ की स्थापना की। इन लोगों में प्रचलित रिवाज़ के अनुसार धरती को परिवार के सदस्यों की संख्या के अनुसार बाँट दिया जाता था तथा इनके जनपदों में नेता को चुनने की भी प्रथा थी। युद्ध के समय में भी इनमें नेता के चुने जाने की प्रथा थी। समय-समय पर एकत्र होकर यह धार्मिक कृत्य किया करते थे, और, युद्ध की संभावना होने पर नेता का चुनाव किया करते थे। इन लोगों की यह रीतियाँ, जिनमें हमें प्रजातंत्रात्मक पद्धति की झलक मिलती है स्विट्ज़रलैंड के सांविधानिक विकास की दृष्टि से अत्यंत महत्त्वपूर्ण हैं। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि दो प्रमुख आधुनिक प्रजातांत्रिक देशों, इंग्लैंड और अमेरिका के निवासियों के पूर्वज भी जर्मन जातियों के ही थे। जहाँ हम इन जर्मन आक्रमणकारियों की शासन प्रणाली में प्रजातांत्रिक पद्धति का आभास पाते हैं, वहाँ, हमें उसमें सामंतवादी व्यवस्था के भी लक्षण मिलते हैं; क्योंकि इन लोगों में दो प्रकार के लोग थे—एक तो वह, जो 'स्वतंत्र' कहलाते थे; और दूसरे वह, जो दासों का-सा जीवन व्यतीत करते थे। छठी शताब्दी में फ्रैंक नाम की जर्मनी की एक दूसरी जाति ने इस देश पर आक्रमण किया। इन लोगों का राज्य स्थापित हो जाने पर प्रजातंत्रात्मक प्रवृत्तियों का नाश हो गया और सामंतवाद ने अपने पाँव जमा लिये। इन लोगों के राज्य में स्विट्ज़रलैंड में ईसाई धर्म का काफ़ी प्रसार हुआ। इन लोगों के आक्रमण और अधीनता के कारण अलमनीयंस और बर्गंडियंस एक दूसरे के अधिक निकट आ गये और एकता के सूत्र में बँध गये। नवीं शताब्दी के आरम्भ तक स्विट्ज़रलैंड पूरी तरह जर्मन साम्राज्य के अधीन हो चुका था। किन्तु इसके साथ ही साथ वहाँ राष्ट्रीयता की भावना भी अंकुरित होने लगी थी।

सामंतवादी व्यवस्था के दृढ़ होने के साथ ही साथ उसकी प्रतिक्रिया भी

प्रारम्भ हुई। इसी प्रतिक्रिया के फलस्वरूप लोगों ने नगरों के चारों ओर दीवारें बनाना आरम्भ किया, जिससे, सामंतवादी दमन का संगठित विरोध किया जा सके। राबर्ट ब्रुक्स इसका उल्लेख करते हुए लिखते हैं: "स्विट्ज़रलैंड अपनी स्वतंत्रता के लिये कृषकों के कम्यून्स (communes) तथा दीवारों से सुरक्षित नगरों के प्रति ऋणी है। परन्तु इनमें से प्रथम द्वारा ही स्वाधीनता की ओर पहला महत्त्वपूर्ण ऐतिहासिक पग उठाया गया"[1]।

'स्थायी मैत्री संघ' (League of Perpetual Alliance) की स्थापना (सन् १९२१)—स्विट्ज़रलैंड के पर्वतीय तथा वनीय क्षेत्रों में तेरहवीं शताब्दी तक सामन्तवाद-विरोधी तथा स्वातन्त्र्य-प्रेमी शक्तियाँ कार्य करती रहीं। इनमें उरी (Uri) नामक क्षेत्र अग्रगण्य था। सन् १२३१ में प्राप्त एक अधिकार पत्र के अनुसार उसने अपने को सामन्तों की दासता से मुक्त कर लिया था और अब वह केवल ज़र्मन सम्राट के ही अधीन था। सन् १२४० में श्वैज़ (Schwyz) ने भी इसी प्रकार का एक अधिकार पत्र प्राप्त कर लिया था परन्तु उस पर अधिक समय तक कार्य नहीं किया गया। एक तीसरा क्षेत्र, अन्टर वाल्डन (Unter walden) भी सामंतों की अधीनता से मुक्ति चाहता था और उसे भी १२४० में एक अधिकार पत्र द्वारा उरी तथा श्वैज़ के समान पद प्राप्त हो गया था। इससे इन क्षेत्रों के शासन में पर्याप्त सुधार हुए; और, जनता को यह अधिकार प्राप्त हो गया कि वह शासन के दोषों की ओर सम्राट् का ध्यान आकर्षित कर सके। सन् १२७३ ई० में हैब्सबर्ग वंश का रुडाल्फ़ (Rudolph) नाम का सामंत जर्मन राजसिंहासन पर आरूढ़ हुआ। उसने उरी के अधिकारों की पुष्टि कर दी; किन्तु, अन्य क्षेत्रों के संबंध में कोई घोषणा नहीं की। इससे इन क्षेत्रों की जनता में तरह-तरह की अफ़वाहें फैलने लगीं। जब उसने इन कैंटनों के निकट अचल सम्पत्ति ख़रीदी तब इस आशंका की पुष्टि हो गई; कि वह इन क्षेत्रों के निवासियों को अन्य क्षेत्रों से अलग करना चाहता है। उरी के नागरिक भी अपने अधिकारों की रक्षा के लिये चिंतित हो उठे। सन् १२९१ ई० में रुडाल्फ़ की मृत्यु हो गई। उस समय तक उसने अधिकार-पत्रों की पुष्टि नहीं की थी। उसका पुत्र अल्बर्ट (Albert)

---

[1] "Switzerland owes its liberty to a union of present communes and walled cities. It was by the former, however, that the first great historic step was taken toward independence."—Robert Brooks, *Government and Politics of Switzerland*, p. 20.

उससे भी अधिक क्रूर और महत्त्वाकांक्षी था। ऐसी दशा में उससे किसी प्रकार की आशा करना व्यर्थ ही था। रुडाल्फ़ की मृत्यु के सत्रह दिन के अन्दर ही उरी, श्वैज़ और अन्टरवाल्डन ने मिल कर एक 'स्थायी-मैत्री संघ' की स्थापना कर ली। यही 'स्थायी मैत्री संघ' स्विस राज्य-संघ का प्रारम्भिक स्वरूप माना जाता है।

इस 'स्थायी संघ' (Perpetuel League) का उद्देश्य बाह्य आक्रमणों से संगठित होकर रक्षा करना मात्र था। इस संघ के सदस्य नये अधिकार नहीं चाहते थे—वरन् केवल अपने विधिसंगत अधिकारों की रक्षा करना चाहते थे। इसके सदस्यों ने यह निश्चय किया कि आपसी मतभेद और कठिनाइयों को दूर करने के लिये पंच-फैसले का आश्रय लिया जाय, और किसी ऐसे व्यक्ति को पंच न बनाया जाय जो इन क्षेत्रों का निवासी न हो। यह भी निश्चय किया गया कि जो सदस्य पंच-फैसले को न माने, उसे अन्य सदस्यों का शत्रु माना जाय; और, उसे वह निर्णय मानने को बाध्य किया जाय। यदि कोई बाह्य शक्ति किसी एक सदस्य पर आक्रमण करे, तो अन्य सदस्य उस सदस्य की सहायता करें जिस पर आक्रमण किया गया हो। 'स्थायी संघ' के घोषणा पत्र में यह उल्लेख है कि वह केवल एक पिछले करार की नवीनीकरण (Renewal) मात्र है। किन्तु, इस घोषणा-पत्र से पूर्व के किसी लिखित करार के उपलब्ध न होने के कारण 'स्थायी मैत्री संघ' को ही स्विस राज्य-मंडल (Confederation) के निर्माण की दिशा में उठाया गया प्रथम पग माना जाता है। कुछ लोगों के विचार से तो स्विट्ज़रलैंड का जन्म ही सन् १२९१ ई० में हुआ।[1]

राज्य-मंडल में अन्य कैंटनों का प्रवेश—सन् १२९१ में 'स्थायी संघ' की स्थापना के पश्चात् काफ़ी समय तक इसके सदस्यों और आस्ट्रिया के सम्राट् में संघर्ष चलता रहा। सन् १३१५ में मारगार्टन नामक स्थान पर इन पर्वतीय कैंटन-वासियों ने आस्ट्रिया की सुसज्जित सेना को नष्ट कर दिया। दोनों ओर से काफ़ी क्रूरता और बर्बरता का प्रयोग किया गया, परन्तु विजय इन कैंटनों की जनता के ही हाथ रही। इसके पश्चात् ३८ वर्ष के समय में (सन् १३१५-१३५३) ५ और कैंटनों ने इस स्थायी संघ की सदस्यता स्वीकार कर ली। इस प्रकार सन् १३५३ में यह ८ राज्यों का संघ बन गया। इन नये सम्मिलित होने वाले कैंटनों के नाम ल्युज़र्न, ज्यूरिख, ग्लेरस, ज़ग और बर्न थे। इससे यह संघ काफ़ी शक्ति-शाली हो गया।

[1] "Switzerland is usually said to have been born in 1291."—Rappard, *The Government of Switzerland*, p. 14.

"प्रीस्ट्स लैटर"—स्विट्ज़रलैंड के सांविधानिक विकास में इसके बाद की प्रमुख घटना 'प्रीस्ट्स लैटर" की घोषणा है। यह घोषणा सन् १३७० ई० में की गई थी। इस घोषणा की प्रमुख धारा यह थी कि धार्मिक तथा विवाह संबंधी विषयों को छोड़ कर अन्य किसी मामले में राज्य-मंडल के किसी नागरिक को किसी विदेशी न्यायालय (साधारण या धार्मिक दोनों) में नहीं बुलाया जा सकेगा। यह घोषणा १४ वीं शताब्दी की परिस्थितियों को देखते हुए, जब कि योरोप में धार्मिक सत्ता अपने उत्कर्ष की चरम सीमा पर थी, अत्यंत महत्त्वपूर्ण है। इसके परिणाम-स्वरूप धार्मिक पुरोहितों (Priests) द्वारा किये जाने वाले अवांछनीय कृत्यों पर रोक लग गई। विन्सेंट ने अपनी पुस्तक 'गवर्न्मेंट इन स्विट्ज़रलैंड' में इसका उल्लेख करते हुए लिखा है, "स्वतंत्रता और तटस्थता की दिशा में इस प्रकार स्पष्ट प्रगति हुई।"[1]

सेम्पक का करार (Covenant of Sempach)—सन् १३९३ ई० में इन कैंटनों ने परस्पर एक करार किया; जिसे सेम्पक का करार कहते हैं। ज्यूरिख कैंटन और आस्ट्रिया के कुछ उच्च अधिकारियों में परस्पर एक गुप्त संधि हुई थी; जिसके अनुसार आस्ट्रिया और राज्य-मंडल के सदस्यों में युद्ध होने की दशा में ज्यूरिख के तटस्थ रहने का वचन दिया गया था। इसका पता लगाने पर ज्यूरिख निवासियों ने देशद्रोही अधिकारियों को पदच्युत कर उचित दंड दिया और राज्य मंडल के सभी कैंटनों ने मिल कर युद्ध संबंधी कुछ नियम बनाये। यही नियम 'सेम्पक के करार' के नाम से प्रसिद्ध हैं। इन नियमों में जहाँ एक ओर युद्ध से भागने वालों के लिये कठोर दंड तथा लूट के माल के वितरण आदि की व्यवस्था है; वहाँ, दूसरी ओर सैनिकों को युद्ध में क्रूरता न करने तथा धार्मिक स्थानों को न जलाने का निर्देश दिया गया है। इस करार का महत्त्व यह है कि यह सभी कैंटनों द्वारा मिल कर किया गया पहला करार था। इसके पूर्व सन् १३८६ में एक बड़े युद्ध में राज्य-मंडल के सदस्यों ने आस्ट्रिया की सेना पर एक महत्त्वपूर्ण विजय प्राप्त की थी; जिससे वह एक दूसरे के अत्यंत निकट आ गये थे।

स्विट्ज़रलैंड के सांविधानिक विकास में इस समय वह स्थिति आ गई थी जब कि राज्य मंडल बाह्य आक्रमण के भय से तो मुक्त हो गया था; परन्तु, अभी भी उसकी विभिन्न इकाइयों (कैंटनों) के संगठित होने का प्रमुख उद्देश्य बाह्य

[1] "A distinct advance was thus made in the direction of neutrality and independence."—Vincent, *Government in Switzerland*, p. 16.

आक्रमणों से अपनी रक्षा करना मात्र था। पन्द्रहवीं शताब्दी में युद्ध का भय दूर हो जाने के कारण वह फिर एक दूसरे को अविश्वास और ईर्ष्या की दृष्टि से देखने लगे थे। प्रत्येक कैंटन अपने क्षेत्र की वृद्धि चाहता था; परन्तु, दूसरे कैंटन की वृद्धि नहीं देख सकता था। जहाँ एक ओर राज्य-मंडल के सदस्यों की यह मनोस्थिति थी, वहाँ दूसरे पड़ोसी कैंटन और जनपद विदेशी शासन से मुक्त होकर राज्य-मंडल में सम्मिलित होना चाहते थे। परन्तु, राज्यमण्डल के सदस्य पारस्परिक गुटबन्दी के कारण उन्हें सम्मिलित करने को प्रस्तुत न थे। पारस्परिक वैमनस्य का एक प्रमुख कारण यह था कि 'स्थायी संघ' के तीन प्रारम्भिक सदस्य अपने को अन्य कैंटनों से श्रेष्ठ समझते थे। परन्तु उनकी भौगोलिक स्थिति ऐसी थी कि जहाँ दूसरे कैंटनों ने अपने क्षेत्र में पर्याप्त वृद्धि कर ली थी वहाँ वह राज्य मंडल के नये सदस्यों तथा मित्र कैंटनों से घिरे रहने के कारण ऐसा करने में असमर्थ थे। सन् १४४२ से १४५० तक राज्यमण्डल के सदस्यों में भीषण गृहयुद्ध हुआ। उपर्युक्त कारणों के अतिरिक्त आपसी वैमनस्य का एक कारण यह भी था कि उरी, श्वैज़ तथा अन्टर वाल्डन नामक 'स्थायी संघ' के प्रारम्भिक सदस्य कैंटनों में प्रजातंत्रात्मक व्यवस्था का प्राबल्य था और शेष नये सदस्यों में अभी भी सामंतवादी शासन पद्धति प्रचलित थी। प्रथम तीन कैंटन इस कारण शेष कैंटनों को हीन समझते थे और उन्हें यह भय था कि कहीं उनकी व्यवस्था का प्रभाव हमारी व्यवस्था पर न पड़े। यह अवस्था सन् १३९३ से १४८१ तक रही।

स्टैन्ज सम्मेलन (सन् १४८१) के निर्णय--जिस प्रकार आस्ट्रिया से युद्ध और आत्मरक्षा के हेतु स्थायी संघ की स्थापना हुई थी और उसमें अन्य कैंटन सम्मिलित हुए थे, उसी प्रकार बाह्य आक्रमण के भय से एक बार पुनः सभी कैंटनों के प्रतिनिधि स्टैन्ज नामक स्थान पर एकत्र हुए और राज्य मंडल को दृढ़ करने के लिये कुछ महत्त्वपूर्ण पग उठाये गये। इस बार ऑब्वाल्डन नामक राज्य के (Obwalden)। आक्रमण का भय था। कुछ लोगों का विचार है कि यह भय केवल काल्पनिक था। इस सम्मेलन में पूर्व निश्चयों और नियमों को दुहराया गया और सभी गुटों को भंग कर दिया गया। किसी भी कैंटन में अशान्ति होने की दशा में हस्तक्षेप करने का अधिकार केवल राज्यमंडल को दिया गया, दूसरे कैंटनों को नहीं। जीते हुए प्रदेशों तथा लूट की सम्पत्ति के विभिन्न कैंटनों के बीच वितरण संबंधी नियम भी बनाये गए। इस सम्मेलन में एक और अत्यंत महत्त्वपूर्ण कार्य हुआ और वह था फ्राइबर्ग (Friebourg) तथा सालोथर्न (Solothurn) नामक

कैंटनों का राज्यमंडल में सम्मिलित होना। उसके सदस्यों की संख्या इस प्रकार दस हो गई।

सदस्यों की संख्या में होने वाली यह वृद्धि यहीं नहीं रुक गई। सन् १५१३ तक तीन और नये सदस्यों को राज्यमंडल में सम्मिलित कर लिया गया। इनके नाम बेज़ूल, शाफ़हाज़न तथा अपैंजल थे। इस प्रकार अब सदस्य संख्या १३ हो गई। इन सदस्यों के अतिरिक्त यहाँ उन निकटवर्ती प्रदेशों का उल्लेख कर देना आवश्यक है जो या तो राज्य मंडल द्वारा पराजित होकर उनके अधीन हो गये थे या उनके द्वारा ख़रीद लिये गये थे। साथ ही कुछ ऐसे भी निकटवर्ती नगर राज्य थे; जो राज्यमंडल के सदस्य तो नहीं थे परन्तु मित्र राज्य होने के कारण युद्ध आदि में राज्यमंडल के सदस्यों की सहायता करते थे। विन्सैंट के अनुसार "सोलहवीं शताब्दी के मध्य के पूर्व ही लगभग आज का वह सारा क्षेत्र जो स्विट्ज़रलैंड में सम्मिलित है किसी न किसी रूप में राज्य मंडल से सम्बद्ध था"।[1]

सुधारवादी आन्दोलन (Reformation) का स्विस-राज्य मंडल पर प्रभाव—योरोप के सभी देशों की भाँति स्विट्ज़रलैंड भी सुधारवादी आन्दोलन से काफ़ी प्रभावित हुआ। स्विट्ज़रलैंड में सुधारवादी आन्दोलन का अग्रदूत ज्विंगली नामक विद्वान था। ज्यूरिख, बर्न तथा स्विट्ज़रलैंड के अन्य बहुत से कैंटनों के निवासियों ने प्रोटेस्टेंट मत स्वीकार कर लिया। परन्तु उरी, श्वैज और अन्टरवाल्डन आदि वनीय कैंटनों में प्रोटैस्टेंट मत अपनी जड़ें न जमा सका। धार्मिक मतभेदों के कारण १५३१ में एक बार पुनः गृहयुद्ध प्रारंभ हो गया। इसी युद्ध में ज्विगंली की लड़ते-लड़ते मृत्यु हुई। उसकी मृत्यु के बाद भी प्रोटेस्टेंट मत का प्रसार जारी रहा, तथा, कॉलविन के नेतृत्व में सुधारवादी आन्दोलन ने काफ़ी प्रगति की। इसके परिणाम-स्वरूप कैथोलिक बहुमत वाले प्रदेशों में प्रोटेस्टैंटों पर तथा प्रोटेस्टैंट बहुमत वाले प्रदेशों में कैथोलिकों पर बहुत अत्याचार हुआ। यह स्थिति अट्ठारहवीं शताब्दी के अन्तिम वर्षों तक चलती रही। फ्रांसीसी क्रांति इसके बाद की अत्यंत महत्त्वपूर्ण घटना थी जिसने स्विस सांविधानिक विकास को बहुत अधिक प्रभावित किया।

यहाँ यह उल्लेख कर देना आवश्यक है, कि सत्रहवीं शताब्दी के प्रारम्भ

---

1 "....before the middle of the sixteenth century nearly all the territory now included in Switzerland was in some way connected with the Confederation.—Vincent, *Government in Switzerland*, p. 23.

तक स्विस राज्यमंडल को योरोप के दूसरे देशों द्वारा मान्यता मिल चुकी थी और समय-समय पर एक देश दूसरे देश के विरुद्ध उसकी सहायता लिया करते थे। स्विस सैनिक धन के लिये किसी भी देश के सहायक होकर लड़ने को प्रस्तुत हो जाते थे। ३० वर्ष के युद्ध की समाप्ति के बाद वैस्टफ़ेलिया की सन्धि में स्विस राज्यमंडल को एक सर्वसत्तासंपन्न स्वतंत्र राज्य मान लिया गया था।

राज्य-मंडल की प्रकृति--राज्यमंडल के सदस्य-कैंटनों में से ६ पर्वतीय प्रदेश थे जिनमें प्रजातांत्रिक पद्धति से शासन होता था। कैंटन के सभी पुरुष नागरिक वर्ष में एक बार एक स्थान पर एकत्र होकर शासन संबंधी विषयों पर विचार और निश्चय करते थे। शेष ७ कैंटनों में अभी भी शासन कुछ विशेष परिवारों के व्यक्तियों द्वारा ही किया जाता था। इनकी शासन पद्धति का उल्लेख कुलीन-तन्त्र के नाम से किया जाता है। यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि सभी कैंटनों में नागरिकों के अधिकार समान नहीं थे। परन्तु इन सभी कैंटनों के संबंध में एक बात निश्चित रूप से समान थी। अपने अधिकृत प्रदेशों पर, जिन्हें इन कैंटनों ने या तो खरीद लिया था या युद्ध में विजय द्वारा अपने अधीन कर लिया था, वह मनमाने ढंग से शासन करते थे। जिन कैंटनों में प्रजातंत्रात्मक शासन व्यवस्था थी, वह अपने अधीन प्रदेशों के नागरिकों को उससे वंचित रखना चाहते थे।

शासन पद्धति में अंतर के अतिरिक्त इन कैंटनों में धर्म की भी भिन्नता थी। सुधारवादी आन्दोलन के कारण उनमें से कुछ के नागरिकों ने प्रोटैस्टेंट मत स्वीकार कर लिया था; जब कि कुछ के निवासी अभी भी कैथोलिक मतावलम्बी थे। इनमें केवल एक वस्तु की समानता थी और वह थी भाषा की। इस राज्यमंडल के सभी सदस्य-कैंटन जर्मन भाषी थे। सभी कैंटनों की अपनी-अपनी परंपराओं और अपना-अपना इतिहास प्रमुख कारण था और वह था बाह्य आक्रमणों का भय। रैपर्ड ने अपनी पुस्तक 'गवर्नमेंट ऑफ़ स्विट्ज़रलैंड' में लिखा है, "साथ-साथ लड़े गये युद्धों की स्मृति तथा स्वतंत्रता की वह समान भावना जो सभी विदेशी अत्याचारों के प्रति विद्रोह करती थी, विरोधी धार्मिक विश्वासों तथा भिन्न राजनीतिक आदर्शों के विघटनकारी प्रभावों से अधिक बलवान सिद्ध हुई।[1]

---

[1] "The memories of battles waged in common and a like spirit of independence which revolted at all foreign oppression proved stronger than the disruptive influences of exposing religious faiths and divergent political ideals."—Rappard, *Government of Switzerland*, p. 17.

इस राज्यमंडल में किसी कार्यपालिका शक्ति का सर्वथा अभाव था। इसकी एकमात्र केन्द्रीय संस्था डाइट (Diet) थी, जिसका कार्य सभी कैंटनों के लिये नियम बनाना था। रैपर्ड के अनुसार न तो इस राज्यमंडल में कोई संघीय सरकारी नौकरियाँ थीं, न संघीय सेना, तथा न कोई राष्ट्रीय नागरिकता थी। डाइट में समय-समय पर राष्ट्रीय महत्त्व के प्रश्नों पर विचार किया जाता था; परन्तु, इसके निश्चय केवल उन्हीं कैंटनों पर लागू होते थे जो उनके पक्ष में मत देते थे। असहमति प्रकट करने वाले कैंटनों पर यह लागू नहीं किये जा सकते थे। सभी सदस्यों के एकमत होने की आवश्यकता के कारण यह डाइट कोई महत्त्वपूर्ण निश्चय नहीं कर सकती थी; और, विदेश-नीति तथा व्यापार संबंधी नीति जैसे राष्ट्रीय महत्त्व के प्रश्नों पर भी प्रत्येक कैंटन पृथक निर्णय करता था। मनरो ने ब्रुक्स के इस मत का समर्थन किया है[1] कि इस समय स्विट्ज़रलैंड का केन्द्रीय शासन 'आर्टिकिल्स ऑफ़ कानफ़ेडरेशन' के अनुसार संचालित संयुक्त राज्य (अमेरिका) के केन्द्रीय शासन से भी अधिक शक्तिहीन था।

फ्रांसीसी क्रांति और हैल्वेटिक गणतन्त्र (१७९८-१८०३)—फ्रांस में जिस समय विश्व विख्यात क्रांति हुई उस समय के स्विट्ज़रलैंड की दशा का हम ऊपर उल्लेख कर चुके हैं। सन् १७९८ में क्रांतिकारी फ्रांसीसी सेनाओं ने फ्रांस पर आक्रमण किया। इसके पूर्व स्विट्ज़रलैंड में भी क्रांति कराने के असंगठित प्रयत्न किये गये थे। इन विद्रोहियों ने फ्रांसीसी सेनाओं का साथ दिया। थोड़े ही समय में सारे स्विट्ज़रलैंड पर फ्रांसीसी सेनाओं ने विजय प्राप्त कर ली और उसे पैरिस में बनाये गए एक संविधान को स्वीकार करने के लिये विवश कर दिया गया। इस संविधान के अनुसार राज्यमंडल के स्थान पर एक हैल्वेटिक गणतंत्र की स्थापना की गई। फ्रैंच शासन के समान ही इस संविधान का आधार केन्द्रीकरण की नीति थी। एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना की गई जिसमें कार्यपालिका तथा विधान मंडल दोनों ही थे। ब्रुक्स के अनुसार "इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड जो सर्वाधिक स्थानीय स्वतंत्रता तथा स्थानीय संस्थाओं में सर्वाधिक अनेकता वाला सबसे अधिक शक्तिहीन संघ था, एक ही प्रहार में अत्यधिक समानता, केन्द्रित सत्ता तथा नौकरशाही वाले राज्य में परिवर्तित हो गया।"[2]

---

[1] "The central Government of Switzerland at this time was even more impotant than that of the United States under the Articles of Confederation."—Munro, *The Governments of Europe*, p. 729.

[2] "Thus Switzerland which had been the weakest of leagues

सारे देश में एक नागरिकता तथा प्रजातंत्रात्मक व्यवस्था की स्थापना की गई। ऊपरी रूप से स्वतंत्र होने पर भी शासन सूत्र का संचालन फ्रांस से ही होता था।

यकायक किये गये इन महान परिवर्तनों के विरुद्ध स्विट्ज़रलैंड में स्थान-स्थान पर विद्रोह हुए जिनको कुचलने में फ्रांसीसी सैनिकों ने अत्यंत क्रूरता दिखलायी। इस क्रूरता ने विद्रोह को और अधिक शक्ति प्रदान की। इसी समय आस्ट्रिया और फ्रांस में युद्ध आरम्भ हुआ और दोनों देशों की सेनाओं ने स्विट्ज़रलैंड की भूमि को युद्धस्थल बनाकर रक्त से लाल कर दिया। स्विस जनता को इसके कारण जो कष्ट और कठिनाइयाँ हुईं उनके परिणामस्वरूप सारे देश में विदेशियों के विरुद्ध विद्रोह की एक लहर दौड़ गई।

नैपोलियन की मध्यस्थता—हैल्वेटिक गणतंत्र की समाप्ति उस समय हुई जब सन् १८०२ में नैपोलियन ने स्विट्ज़रलैंड में फैली हुई अशान्ति को समाप्त कर वहाँ एक सुव्यवस्थित शासन की स्थापना करने का निश्चय किया। उसने स्विट्ज़रलैंड के विभिन्न प्रदेशों और दलों के लगभग ६० प्रतिनिधियों को पेरिस बुलाया और कुछ फ्रांसीसी परामर्शदाताओं को उनकी सहायता के लिये नियुक्त किया। इन लोगों का कार्य स्विट्ज़रलैंड के लिये एक स्थायी संविधान बनाना था। सन् १८०३ में नैपोलियन ने अपने प्रसिद्ध 'ऐक्ट ऑफ़ मीडिएशन' की घोषणा की जिसमें स्विट्ज़रलैंड का नया संविधान भी सम्मिलित था।

इस नये संविधान के अनुसार स्विट्ज़रलैंड में हैल्वेटिक गणतंत्र के स्थान पर पुराने राज्यमंडल की पुनर्स्थापना की गई। इस राज्य मंडल में १३ पुराने सदस्यों के साथ ६ नये सदस्यों को भी सम्मिलित कर दिया गया। यह वह नये कैंटन थे, जो राज्यमंडल के निकटवर्ती स्विस राज्यों तथा नगरों को सम्मिलित करके बनाये गए थे। परन्तु यहाँ यह स्मरणीय है कि शासन के केन्द्रीकरण का जो कार्य हैल्वेटिक गणतंत्र की स्थापना प्रारम्भ हुआ था, वह पूरी तरह नष्ट न हो सका। कैंटनों को स्थानीय विषयों में पूरी स्वतंत्रता दे दी गई। केन्द्रीय विधान मंडल में, जिसे डाइट कहते थे, बड़े कैंटनों को दो तथा छोटे कैंटनों को एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया। छः बड़े कैंटनों को क्रमशः राज्यमण्डल के प्रमुख राज्य (Vororto) के रूप में कार्य करने का अधिकार दिया गया। वास्तव

with the largest possible measure of local autonomy and the greatest diversity of local institutions, was at one stroke converted into a highly uniform centralised-bureaucratic state."
—Brooks, *op cit.*, p. 36.

में स्विट्ज़रलैंड अभी भी फ्रांस के अधीन था और उसे फ्रांस की सेना में १६००० सैनिकों की एक टुकड़ी भेजनी पड़ती थी।

१८१३ तक स्विट्ज़रलैंड में इस संविधान के अनुसार शासन सुचारु रूप से चलता रहा। परन्तु नैपोलियन की पराजय के पश्चात् विजेता राष्ट्रों ने नैपोलियन के द्वारा लागू किये गये इस संविधान के स्थान पर नया संविधान बनाने का निश्चय किया।

सन् १८१५ का पैक्ट—वियना कांग्रेस में स्विट्ज़रलैंड के लिये जो संविधान स्वीकृत हुआ उसे सन् १८१५ का पैक्ट कहते हैं। यह कांग्रेस विजेता राष्ट्रों द्वारा फ्रांस की अधीनता से मुक्त किये गये प्रदेशों के भविष्य का निश्चय करने के लिए बुलाई गई थी। इस पैक्ट के द्वारा स्विट्जरलैंड में ३ और ऐसे कैंटन मिला दिये गए जो इसके पूर्व फ्रांस के अधीन थे। स्विस राज्यमंडल के सदस्यों की संख्या अब २२ हो गई। वर्त्तमान स्विट्ज़रलैंड की स्थापना इस प्रकार वियना कांग्रेस में हुई। इसके बाद स्विट्ज़रलैंड के क्षेत्र में कोई वृद्धि नहीं हुई है।

योरोप के दूसरे देशों की भाँति इस समय स्विट्ज़रलैंड में भी प्रतिक्रिया-वादियों का ज़ोर था। इन लोगों ने यह प्रयत्न किया कि केन्द्रीय शासन पुनः उतना ही शक्तिहीन कर दिया जाय जितना वह सन् १७९८ के पूर्व था और कैंटनों को उनके सभी अधिकार वापस दे दिये जायँ। अपने इस प्रयत्न में वह पूर्णतया सफल न हो सके। स्विट्ज़रलैंड के वह प्रदेश जो पहले अन्य कैंटनों के अधीन थे और फ्रांसीसी शासन में स्वयं कैंटनों के रूप में राज्य मंडल के सदस्य बन गए थे अपनी पूर्व स्थिति में न लाए जा सके।

नये संविधान के अनुसार केन्द्रीय डाइट में प्रत्येक कैंटन को एक मत देने का अधिकार दिया गया। इसके परिणामस्वरूप १२००० जनसंख्या वाले उरी नामक कैंटन की भी राज्यमंडल में वही स्थिति थी जो ३००,००० जनसंख्या वाले बर्न नामक कैंटन की। सन् १७९८ के पूर्व जन्म के आधार पर दिये जाने वाले विशेषाधिकारों में पर्याप्त कमी कर दी गई। डाइट को एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण नवीन अधिकार इस संविधान के द्वारा प्राप्त हुआ और वह था किसी कैंटन में अशांति की स्थिति उत्पन्न हो जाने पर राष्ट्रीय सेना के प्रयोग करने का अधिकार। डाइट को तीन-चौथाई बहुमत से युद्ध या शांति घोषित करने तथा साधारण बहुमत से उन अन्य सभी विषयों पर जो केन्द्रीय शासन द्वारा संचालित होते थे, निश्चय करने का अधिकार दिया गया। संघात्मक शासन की स्थापना की ओर यह एक महत्त्वपूर्ण पग था। परन्तु केन्द्रीय शासन (डाइट) की सबसे बड़ी

कमज़ोरी अपने निश्चयों को कैंटनों पर लागू करने के लिये आवश्यक शक्ति का अभाव थी। दूसरे शब्दों में राज्यमंडल में अभी भी कोई कार्यपालिका नहीं थी। धर्म, भाषण तथा प्रेस की स्वतंत्रता के संबंध में संविधान में कहीं कोई उल्लेख नहीं था; इन विषयों पर क़ानून बनाने का अधिकार कैंटनों की सरकारों को था। विन्सेंट के अनुसार, "१८१५ का पैक्ट प्रतिक्रियावाद की विजय थी जिससे देश के विकास में लगभग आधी शताब्दी का विलम्ब हुआ।"[1]

सन् १८३० के विद्रोह—सन् १८१५ में स्थापित की हुई व्यवस्था के अनुसार अगले १५ वर्षों में स्विट्ज़रलैंड का शासन कार्य होता रहा। परन्तु जहाँ एक ओर प्रतिक्रियावादी शक्तियों की विजय हुई थी वहाँ दूसरी ओर जनता को स्वतंत्रता और समानता के लाभों का अनुभव भी हो गया था। विद्रोह की भावना धीरे-धीरे प्रबल होती जा रही थी। १८३० में योरोप के दूसरे देशों में क्रांति का बिगुल बजते ही स्विट्ज़रलैंड के कई कैंटनों में भी विद्रोह की अग्नि भड़क उठी। कुलीनतंत्रीय शासन के स्थान पर सभी कैंटनों में प्रजातांत्रिक शासन की स्थापना करने के लिये विधानों में संशोधन किये गये। ऐसी स्थिति में केन्द्रीय डाइट ने कैंटनों के संविधानों में किये गए सुधारों में हस्तक्षेप न करने की नीति अपनाई। यह प्रतिक्रियावादी तत्त्वों की बहुत बड़ी पराजय थी।

सन् १८४७ का गृह युद्ध—जैसा हम पहले देख चुके हैं सुधारवादी आंदोलन से स्विट्ज़रलैंड के विभिन्न कैंटन दो गुटों में बँट गये थे। एक गुट में वह कैंटन थे जहाँ कैथोलिक जनता का बहुत प्रबल बहुमत था और दूसरे गुट में प्रोटेस्टेंट जनता जनता वाले कैंटन थे। प्रोटेस्टेंट बहुमत वाले कैंटन कुछ ऐसे सुधार करना चाहते थे जिनका कैथोलिक बहुमत वाले कैंटन विरोध कर रहे थे। सुधार-विरोधी कैंटनों में प्रमुखत: वह वनीय कैंटन थे जिन्होंने सन् १२९१ में 'स्थायी मैत्री संघ' की स्थापना की थी तथा इनके गुट का नाम लीग ऑफ़ सार्नेन (League of Sarnen) था। केन्द्रीय डाइट में सुधार चाहने वाले कैंटनों का बहुमत था और उन्होंने एक प्रस्ताव स्वीकृत कर लीग ऑफ़ सार्नेन को विघटित करने का आदेश दिया। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि उन्होंने अपने गुट का, जिसका नाम 'लीग ऑफ़ सेविन' था विघटन नहीं किया और न डाइट में ही इस संबंध में कोई प्रस्ताव स्वीकृत हुआ।

---

[1] The pact of 1815 was a reactionary triumph which delayed for nearly half a century the development of the country.—Vincent, *op. cit.*, p. 32.

सन् १८४६ ई० में प्रोटैस्टेंट कैंटनों द्वारा कैथोलिक मठों (monasteries) का विघटन करने तथा उनकी सम्पत्ति पर कर लगाने के प्रश्नों पर तीव्र विवाद उत्पन्न हुआ। कैथोलिक कैंटनों ने सोन्डरबन्ड (Sonderbund) नामक अपने एक सशस्त्र गुट की स्थापना की। कैथोलिक कैंटनों का समर्थन योरोपीय महाद्वीप के कुछ प्रमुख देश जैसे फ्रांस, आस्ट्रिया, आदि कर रहे थे जब कि प्रोटैस्टेंट कैंटनों को इंगलैंड का समर्थन प्राप्त था। डाइट ने एक प्रस्ताव बहुमत से पास किया जिसमें कैथोलिक कैंटनों को अपनी संस्था सोन्डरबन्ड को भंग करने का आदेश दिया गया। उन्होंने इसका विरोध करने का निश्चय किया जिसके परिणामस्वरूप केन्द्रीय शासन ने एक बड़ी सेना अपनी आज्ञा लागू करने के लिये इन कैंटनों में भेजी। नवम्बर सन् १८४७ में १९ दिन के भीषण गृह युद्ध के पश्चात कैथोलिक कैंटनों की पराजय हुई। ब्रिटेन के विदेश मंत्री लार्ड पार्मस्टन की कूटनीति के कारण फ्रांस, आस्ट्रिया तथा प्रशा इच्छा रहते भी कैथोलिक कैंटनों की सहायता न कर सके।

इस गृह युद्ध की समाप्ति के पश्चात् स्विट्ज़रलैंड के सभी विचारशील व्यक्ति इस परिणाम पर पहुँचे कि देश की एकता की रक्षा के लिये यह आवश्यक है कि एक शक्तिशाली संघीय शासन की स्थापना की जाय। सन् १८४८ के फरवरी मास में योरोप के सभी प्रमुख देशों में क्रांतिकारियों ने पुनः विद्रोह किया। एक बार पुनः यह भय सारे देश में व्याप्त हो गया कि कहीं दूसरे देशों की सेनायें स्विट्ज़रलैंड पर आक्रमण न करें। इस कारण भी एक शक्तिशाली केन्द्रीय शासन की आवश्यकता का अनुभव किया गया।

सन् १८४८ का संविधान—पुराने राज्य-मंडल के स्थान पर एक वास्तविक संघात्मक शासन व्यवस्था का निर्माण करने के लिये एक नया संविधान बनाने का कार्य डाइट ने अपने हाथ में ले लिया। १२ सितम्बर सन् १८४८ को डाइट द्वारा तैयार किये गए नये संविधान के मसविदे को स्विस जनता के एक बड़े बहुमत ने स्वीकृत कर लिया। इस संविधान में समय-समय पर संशोधन होते रहे हैं जिनमें सबसे महत्त्वपूर्ण संशोधन १८७४ में हुआ था। १८७४ के संशोधन की विशेषता यह है कि संविधान की किसी विशेष धारा का संशोधन न कर संपूर्ण संविधान में ही आवश्यक संशोधन किये गए और पूरा संविधान पुनः जनता द्वारा स्वीकृत किया गया। परन्तु संविधान के मूलभूत सिद्धान्त वही रहे जिन पर १८४८ का संविधान आधारित था।

१८४८ के संविधान के निर्माण में संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान से कई चीज़ें ली गईं। जिस प्रकार सन् १७८९ में अमेरिकन संविधान ने राज्य मंडल के स्थान पर एक वास्तविक संघ-राज्य की स्थापना की उसी प्रकार सन् १८४८ के संविधान ने स्विट्ज़रलैंड में एक वास्तविक संघ राज्य की स्थापना की। स्विट्-ज़रलैंड के संविधान निर्माताओं ने भी द्विसदनात्मक विधान मंडल की स्थापना की। बड़े-बड़े कैंटन जिनकी जनसंख्या बहुत अधिक थी केन्द्रीय विधान मंडल में जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व चाहते थे जब कि छोटे कैंटन समान प्रति-निधित्व चाहते थे। उन्हें भय था कि यदि जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की गई तो बड़े कैंटनों का बहुमत हो जाने के कारण छोटे कैंटनों की स्वतंत्रता नष्ट हो जायगी। इन दोनों विचारों को ध्यान में रखते हुए संविधान में ऐसी व्यवस्था की गई जिससे दोनों पक्ष संतुष्ट हो सकें। केन्द्रीय विधान मडल के दो सदनों में से एक के सदस्यों का निर्वाचन जनसंख्या के आधार पर होता है तथा दूसरे के सदस्य प्रत्येक कैंटन समान संख्या में चुनता है। दोनों सदनों के अधिकार बराबर रखे गये और दोनों सदनों में विवाद होने की दशा में अंतिम निर्णय जनता के हाथ में छोड़ दिया गया।

जहाँ स्विट्ज़रलैंड में विधान मंडल संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस के आधार पर बनाया गया है वहाँ कार्यपालिका तथा न्यायपालिका की व्यवस्था में अमेरिका का अनुसरण नहीं किया गया। प्रजातांत्रिक परिपाटी के कारण संविधान निर्माता अमेरिका के राष्ट्रपति के समान किसी एक व्यक्ति के हाथ में सारी कार्यकारिणी शक्ति केन्द्रित नहीं करना चाहते थे। इसी कारण संविधान में मंडलात्मक कार्यपालिका (Collegiate Executive) की व्यवस्था की गई है जिसका निर्वाचन विधानमंडल के सदस्य करते हैं। संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन भी केन्द्रीय विधान मंडल के सदस्य ही करते हैं और उसे विधान मंडल द्वारा पास किये गये विधेयकों की वैधानिकता पर विचार करने का अधिकार नहीं दिया गया है।

सन् १८७४ का संशोधन—संविधान में जिस प्रकार कैंटनों तथा केन्द्रीय शासन के बीच विषयों का विभाजन किया गया है उस पर हम आगे विचार करेंगे। यहाँ इतना उल्लेख कर देना आवश्यक है कि स्विस शासन की प्रवृत्ति अन्य संघात्मक प्रणाली वाले देशों की तरह सत्ता के अधिकाधिक केन्द्रीकरण की ओर है। सन् १८७४ का संवैधानिक संशोधन इस दिशा में उठाया गया एक महत्त्वपूर्ण पग था। १८७४ के संशोधन में दूसरी महत्त्वपूर्ण प्रवृत्ति प्रत्यक्ष

प्रजातांत्रिक व्यवस्था अपनाने की ओर थी। जनता को संविधान में संशोधन तथा अन्य विषयों पर उपक्रम (Initiative) का अधिकार तथा महत्त्वपूर्ण विधेयकों पर लोक-निर्णय (Referendum) की प्रणाली इसी संशोधन से प्रारंभ हुई। साथ ही धार्मिक महंतों (Clergy) के अधिकारों में महत्त्वपूर्ण कमी कर दी गई।

सन् १८७४ में जो संशोधित संविधान जनता द्वारा स्वीकृत किया गया था उसी के अनुसार अभी भी स्विट्ज़रलैंड का शासन संचालित होता है। समय-समय पर इस संविधान में आवश्यक परिवर्त्तन तथा संशोधन किये गये परन्तु उनसे संविधान में कोई मौलिक परिवर्तन नहीं हुआ।

अध्याय ३

संविधान की प्रकृति और उसकी विशेषताएँ

स्विट्ज़रलैंड के संविधान के ऐतिहासिक विकास का अध्ययन समाप्त करने के पश्चात् अब हम उसकी प्रकृति और उसकी विशेषताएँ पर विचार करेंगे। राजनीति शास्त्र के प्रमुख लेखकों ने संविधानों का जो वर्गीकरण किया है उसी के अनुसार हम यह देखेंगे कि स्विस संविधान किन वर्गों में आता है। साथ ही उसी वर्ग के दूसरे देशों के संविधानों से तुलना कर हम उनकी समानताओं तथा असमानताओं पर भी विचार करेंगे। अन्त में हम स्विस संविधान की उन विशेषताओं पर भी दृष्टिपात करेंगे जिनके कारण उसने विश्व के प्रमुख संविधानों में अत्यंत महत्त्वपूर्ण स्थान पा लिया है।

लिखित संविधान—स्विट्ज़रलैंड के संविधान को लिखित संविधानों की कोटि में रखा जाता है। लिखित संविधान का अर्थ सामान्यतः ऐसे संविधान से होता है जो एक या एक से अधिक लेखपत्र के रूप में होता है और जिसकी देश की साधारण विधियों (laws) से अधिक महत्ता समझी जाती है। इसके विपरीत अलिखित संविधान उन संविधानों को कहते हैं जिनके समस्त नियम किसी एक या एक से अधिक लेख-पत्रों में लिखे हुए नहीं पाये जाते। ऐसे संविधानों वाले देशों में साधारण विधियों की भी वही महत्ता होती है जो सांविधानिक नियमों की। वास्तव में ऐसे देशों में साधारण और सांविधानिक विधियों में भेद करना भी कठिन होता है। संसार के प्रमुख देशों में केवल ब्रिटेन ही एक ऐसा देश है जहाँ का संविधान अलिखित है।

संविधानों के इस वर्गीकरण के संबंध में यहाँ कुछ ऐसे लेखकों के विचार जान लेना आवश्यक है जो इस वर्गीकरण को ही भ्रमोत्पादक व भ्रान्तिपूर्ण मानते हैं। ऐसे विचारों का प्रतिपादन करने वालों में प्रो० गार्नर तथा प्रो० स्ट्रांग प्रमुख हैं। प्रो० गार्नर के अनुसार लिखित और अलिखित संविधानों में प्रकार का भेद न होकर केवल मात्रा का अन्तर होता है। उनके अनुसार संविधानों का इस प्रकार वर्गीकरण अस्पष्ट और अवैज्ञानिक है।[1] प्रो० स्ट्रांग के विचारों के अनुसार कोई

[1] Garner, *Political Science and Govt.*, p. 508.

भी संविधान ऐसा नहीं है जो पूर्ण रूप से लिखित अथवा पूर्ण रूप से अलिखित हो।[1] इस कारण स्विट्ज़रलैंड के संविधान को भी प्रधानतया लिखित कहना अधिक उपयुक्त होगा।

स्विट्ज़रलैंड का वर्तमान संविधान १८७४ में विधान मंडल तथा जनता दोनों के द्वारा स्वीकृत किया गया। वास्तव में यह १८४८ के संविधान का संशोधित स्वरूप ही है। संविधान में कुल १२३ धारायें हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में केवल ७ धाराएँ हैं और उसका आकार भी स्विस संविधान का लगभग आधा है। परंतु इससे यह न समझना चाहिये कि स्विट्ज़रलैंड के संविधान का आकार बहुत बड़ा है। सोवियत् संघ के संविधान में १४६ धाराएँ हैं, तथा भारतीय गणराज्य के संविधान में ३९५ धाराएँ और ८ परिशिष्ट हैं। भारत का संविधान स्विस-संविधान से आकार में कई गुना बड़ा है।

लिखित संविधान ही क्यों—यहाँ संक्षेप में यह भी उल्लेख कर देना आवश्यक है कि स्विट्ज़रलैंड में अलिखित संविधान की तुलना में लिखित संविधान को ही क्यों अपनाया गया। सर्वप्रथम कारण तो यही है कि अलिखित संविधानों का निर्माण नहीं होता, उनका विकास होता है। अलिखित संविधान इंग्लैंड ऐसे देश के ही लिए उपयुक्त है जहाँ सुस्थिर परिपाटियाँ, प्रथायें तथा रीति-रिवाज़ हैं, अन्य देशों के लिये नहीं। दूसरा प्रमुख कारण यह है कि संघात्मक शासन व्यवस्था के साथ लिखित संविधान का अविच्छिन्न संबंध है। संघात्मक शासन एक प्रकार का संविदा (contract) होता है जिसके अनुसार केन्द्रीय तथा राज्य सरकारों के अधिकार निश्चित होते हैं। बाद में उत्पन्न होने वाले विवादों का निर्णय करने के लिये संविदे की शर्तों का लिखित रूप में होना अत्यावश्यक है। स्विट्ज़रलैंड भी एक संघात्मक राज्य है और इस कारण वहाँ लिखित संविधान का होना आवश्यक समझा गया। संसार के दूसरे संघात्मक राज्यों में भी, जैसे संयुक्त राज्य अमेरिका, भारत, आस्ट्रेलिया आदि, में लिखित संविधान है।

अनम्य (Rigid) संविधान—डाइसी के अनुसार 'अनम्य (Rigid) संविधान उसे कहते हैं जिसमें कुछ संवैधानिक या विशेष कानून होते हैं और वे साधारण कानूनों की भाँति नहीं बदले जा सकते'।[2] प्रो० स्ट्रांग ने भी इसका समर्थन इन शब्दों में किया है, "जिस संविधान में संशोधन या परिवर्तन करने के

---

[1] Strong, C. F., *Modern Political Constitutions*, p. 63.

[2] Dicey, A. V., *Law of the Constitution*, p. 1203.

लिये किसी विशेष पद्धति (साधारण क़ानून बनाने की पद्धति से भिन्न पद्धति) की आवश्यकता पड़ती है वह अनम्य संविधान कहा जाता है।"[1]

संविधान विषयक इन दो अधिकारी विद्वानों के उपर्लिखित विचारों से हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि जिस देश में साधारण कानून बनाने की पद्धति में तथा संविधान में संशोधन करने की पद्धति में कोई अन्तर नहीं होता उस देश के संविधान को नमनीय (flexible) संविधान कहते हैं तथा जहाँ इन दोनों में अन्तर होता है उस देश के संविधान को अनम्य कहते हैं। प्रथम वर्ग (नमनीय) के संविधानों में ब्रिटेन का संविधान प्रमुख है।

स्विट्ज़रलैंड के संविधान में संशोधन करने के लिये एक विशेष पद्धति की व्यवस्था है, जिसका वर्णन संविधान के ११८ से लेकर १२३ तक के अनुच्छेदों में किया गया है। संविधान में किये जाने वाले संशोधनों के संबंध में १२३ वीं धारा इस प्रकार है—"संघ-शासन का संशोधित संविधान, अथवा उसका कोई संशोधित भाग तभी लागू किया जा सकेगा जब उसको मतदान करने वाले स्विस नागरिकों का बहुमत स्वीकार कर ले और राज्यों का बहुमत भी स्वीकार कर ले।" साधारण कानूनों पर न तो नागरिकों का मत जानना ही आवश्यक है और न संघ में सम्मिलित राज्यों (कैंटनों) का। संविधान में संशोधन के लिये आवश्यक अन्य बातों पर हम दूसरे स्थान पर विचार करेंगे। यहाँ इतना जान लेना आवश्यक है कि संविधान में संशोधन के लिये एक विशेष पद्धति की व्यवस्था होने के कारण स्विट्ज़रलैंड का संविधान अनम्य है।

अनम्य संविधान ही क्यों ?—संविधान के अनम्य होने का सबसे महत्त्वपूर्ण कारण स्विट्ज़रलैंड की संघात्मक शासन व्यवस्था है। जिस प्रकार सभी प्रमुख संघात्मक शासन पद्धति वाले देशों में लिखित संविधान हैं उसी प्रकार उनके संविधान अनम्य वर्ग के हैं। इसका कारण भी वही है जो उनके लिखित वर्ग के होने का है। संघात्मक संविधान में संशोधन के लिये उसमें सम्मिलित होने वाले राज्यों की सहमति अथवा उनके बहुमत की सहमति आवश्यक होती है। ऐसा इसलिये किया जाता है कि संघ में सम्मिलित होने वाले राज्य संतुष्ट रहें। इस प्रकार केन्द्रीय शासन के विरुद्ध विद्रोह की संभावना कम हो जाती है। संयुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया, भारत आदि संघात्मक राज्यों के संविधानों में संशोधन के लिये राज्यों के बहुमत की सहमति आवश्यक है।

---

[1] Strong, C. F., *Modern Political Constitutions*, p. 63.

क्या स्विस संविधान विकासशील (evolutionary) कहा जा सकता है ?—सामान्यतः लोगों की ऐसी धारणा है कि अलिखित और नमनीय (flexible) विकासशील संविधान होते हैं जब कि लिखित और अनम्य संविधान विकासशील नहीं होते। परन्तु स्विट्ज़रलैंड के संविधान में अब तक होने वाले संशोधनों की बड़ी संख्या को देख कर यह मानना पड़ता है कि स्विस संविधान अवश्य ही विकासशील है। १८४८ में संविधान बनने के बाद से १९५१ तक लगभग १०३ वर्ष के समय में ५२ बार संशोधन किये गये। इनमें १८७४ का संशोधन संविधान का पूर्ण संशोधन था जिसमें १८४८ के संविधान की ४० धाराओं को संशोधित किया गया, २१ नई धाराएँ जोड़ी गई और १४ धाराओं का निराकरण कर दिया गया। दूसरे कई संशोधन भी अत्यंत महत्त्वपूर्ण थे। १८६६ के एक संशोधन से यहूदियों को अन्य नागरिकों के समान अधिकार दिये गये। १९१४ के एक संशोधन से देश में प्रशासनीय न्यायालयों (Administrative Courts) की स्थापना की गई। १९२० के एक संशोधन में स्विट्ज़रलैंड ने राष्ट्र संघ (League of Nations) की सदस्यता स्वीकार की। अन्य संशोधनों से संघीय (federal) शासन के अधिकारों में महत्त्वपूर्ण वृद्धि हुई। इस प्रकार यह कहना अनुचित होगा कि स्विट्ज़रलैंड का संविधान विकासशील नहीं है।

परन्तु यदि हम विकासशील का अर्थ ऐसे संविधानों से लें जो किसी एक समय अथवा एक स्थान पर नहीं बनाये गए और जिनका किसी एक लेख पत्र में उल्लेख नहीं हैं तो निश्चय ही स्विट्ज़रलैंड का संविधान विकासशील संविधानों के वर्ग में नहीं आयेगा। तब इस वर्ग में केवल एक ही संविधान को स्थान दिया जा सकता है और वह है ब्रिटेन का संविधान। जैसा पहले उल्लेख किया जा चुका है स्विट्ज़रलैंड के संविधान को हम इसी अर्थ में विकासशील कह सकते हैं कि उसका वर्त्तमान स्वरूप किसी एक समय पर निर्मित न होकर एक शताब्दी से अधिक के समय में समय-समय पर होने वाले उन संशोधनों और परिवर्त्तनों का परिणाम है जो १८४८ के संविधान में किये गए। इसी प्रकार संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में भी उसके निर्माण के बाद से अत्यंत महत्त्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं जैसे अध्यक्ष और सीनेट के सदस्यों के निर्वाचन संबंधी नियम, संघ शासन की शक्ति में आश्चर्यजनक वृद्धि तथा संगठित दलों का प्रादुर्भाव आदि। उडरो विलसन तथा मैरियट ने अपनी पुस्तकों में इस बात पर ज़ोर दिया है कि अमेरिका का संविधान विकासशील है। विलसन के अनुसार अमेरिका का संविधान केवल

'महा-स्वतंत्रता पत्र' (Magna Charta) और 'अधिकार बिल' (Bill of Rights) की भाँति शासन पद्धति का जीवन केन्द्र मात्र है। शासन पद्धति में कितनी ही नई चीजें आ गई हैं जिनका संविधान में नाम तक नहीं है।[1]

आधुनिक लेखकों के मतानुसार नमनीय (flexible) और अनम्य (rigid) संविधानों के अतिरिक्त मध्यवर्ती रूपों के निकल आने से इन वर्गों के बीच की असमानता समाप्त हो गई है। इनमें केवल मात्रा का अन्तर माना जा सकता है प्रकार का नहीं। मनरो के विचार से तो यह अन्तर वास्तविक न होकर बनावटी है।

गणतंत्रात्मक राज्य—स्विट्ज़रलैंड के संविधान के द्वारा देश में गणतंत्रात्मक राज्य की स्थापना की गई है। स्विस संघीय न्यायालय के न्यायाधीश हैन्स ह्यूबर के अनुसार "१८७० तक यूरोप में सान मारिनो तथा हंसा टाउंस के अतिरिक्त स्विट्ज़रलैंड ही अकेला गणतन्त्रात्मक राज्य था।" संविधान के चौथे अनुच्छेद के अनुसार स्विट्ज़रलैंड के सभी निवासी कानून की दृष्टि में बराबर हैं। स्विट्ज़रलैंड में कोई व्यक्ति अधीन (Subject) नहीं है तथा श्रेणी, जन्म, व्यक्तियों या परिवारों से सम्बद्ध कोई विशेषाधिकार नहीं है। इससे स्पष्ट हो जाता है कि स्विट्ज़रलैंड में इंग्लैंड की भाँति कोई लार्ड्स या नोबुल्स नहीं हैं। साथ ही वहाँ कोई व्यक्ति किसी पद पर अपने पैतृक अधिकार का दावा नहीं कर सकता। कोई भी नागरिक आयु तथा शिक्षा आदि संबंधी योग्यताओं को पूरा करने की दशा में बड़े से बड़े पद पर नियुक्त या निर्वाचित हो सकता है।

स्विस संविधान की छठी धारा के अनुसार कैंटनों के संविधानों के लिये भी यह आवश्यक है कि वे गणतंत्रात्मक हों। किसी अन्य प्रकार के संविधान की प्रत्याभूति (guarantee) संघीय शासन नहीं कर सकता। ऐसा विश्वास किया जाता है कि किसी भी कैंटन का संविधान गणतंत्रात्मक न होने की दशा में संघीय न्यायालय द्वारा अवैधानिक घोषित कर दिया जायेगा।[2]

प्रजातंत्रात्मक शासन—संविधान के अनुसार जो शासन पद्धति स्थापित की गई है वह पूर्णतया प्रजातंत्रात्मक है। प्रत्येक क्षेत्र में अन्तिम निर्णय नागरिकों

---

1 Marriot, *The Mechanism of the Modern State*, Vol. I, p. 120-21.

2 Hughes, *The Federal Constitution of Switzerland*, p. p. 9-10.

के हाथ में छोड़ दिया गया है। स्वयं संविधान को नागरिकों के बहुमत द्वारा स्वीकार किया गया और उसमें संशोधन भी तभी हो सकता है जब मतदान करने वाले नागरिकों का बहुमत उसे स्वीकार कर ले। संघीय विधान मंडल के दोनों सदनों में किसी विधेयक (bill) पर विवाद होने की दशा में अन्तिम निर्णय नागरिकों के हाथ में दिया गया है। नागरिकों द्वारा निर्वाचित विधान मंडल के प्रति संघीय कार्यपालिका उत्तरदायी है। देश की सर्वोच्च सत्ता इसी विधान मंडल में निहित है और इसके निर्णय को केवल जनता ही बदल सकती है। यहां तक कि संघीय विधान मंडल द्वारा पारित की हुई किसी विधि को संविधान के प्रतिकूल होने के कारण अवैधानिक घोषित करने का अधिकार भी संघीय न्यायालय को नहीं दिया गया है। दूसरे शब्दों में हम कह सकते हैं कि स्विट्ज़रलैंड में न्यायिक प्रधानता (Judicial Supremacy) न होकर विधान-मांडलिक प्रधानता (Legislative Supremacy) है। इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका तथा भारतीय गणराज्य में न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था होने के कारण न्यायिक प्रधानता है। स्विस नागरिकों की समझ में यह बात नहीं आती कि जनता के प्रतिनिधियों द्वारा बनाए हुए तथा स्वयं जनता द्वारा अनुमोदित विधियों को रद्द करने का अधिकार न्यायाधीशों को कैसे दिया जा सकता है।

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र—स्विट्ज़रलैंड के कुछ कैंटनों में अभी भी पूर्णरूपेण प्रत्यक्ष प्रजातांत्रिक शासन है। इन कैंटनों में सभी नागरिक वर्ष में कम से कम एक बार अवश्य एकत्र होकर आवश्यक विधियों को पारित करते, तथा आय-व्ययक की स्वीकृति करते हैं। कार्यपालिका का निर्वाचन भी ऐसी ही सभा में किया जाता है। इस सभा को 'लांड्सजीमाइंडे' (Landsgemeinde) कहा जाता है। संसार के अन्य किसी देश में पूर्ण प्रत्यक्ष प्रजातांत्रिक व्यवस्था नहीं है। उन सभी अन्य कैंटनों में जहाँ पूर्ण प्रत्यक्ष प्रजातंत्रीयक व्यवस्था नहीं है, तथा संघीय शासन में, प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों—लोक निर्णय (Referendum) तथा उपक्रम की व्यवस्था है। लोक निर्णय पद्धति के द्वारा जनता को यह अधिकार दिया गया है कि वह विधान मंडल द्वारा पारित किसी विधि को रद्द कर दे। उपक्रम द्वारा उसे संविधान में संशोधन प्रस्तावित करने तथा कुछ कैंटनों में साधारण विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों का प्रयोग अमेरिका के कुछ राज्यों तथा अन्य भी देशों में होता है; परन्तु उनका जितना विस्तृत प्रयोग स्विट्ज़रलैंड में होता है उतना अन्य कहीं नहीं होता।

मौलिक अधिकार—भारत के संविधान की भाँति स्विस संविधान में कोई अधिकार पत्र (Bill of Rights) नहीं है। परन्तु इससे यह न समझना चाहिए कि स्विस नागरिकों को संविधान द्वारा कोई अधिकार ही प्रदान नहीं किये गए हैं। संविधान में एक स्थान पर जनता के अधिकारों का उल्लेख न होने पर भी विभिन्न अनुच्छेदों में नागरिकों को कुछ ऐसे अधिकार प्रदान किए गये हैं जिन्हें संविधान में संशोधन किए बिना रद्द नहीं किया जा सकता। संविधान में स्पष्ट घोषणा की गई है कि सभी स्विस विधि के समक्ष बराबर हैं।[१] कैंटनों की सरकारें इस बात के लिये बाध्य हैं कि वे अपने क्षेत्र में निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करें।[२] संघीय सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि वह उपरोक्त व्यवस्था न करने वाले कैंटनों के विरुद्ध आवश्यक कार्रवाई करे। सभी नागरिकों को अन्तःकरण और विश्वास की स्वतंत्रता प्रदान की गई है। किसी भी व्यक्ति को किसी धार्मिक संस्था का सदस्य बनने, किसी प्रकार की धार्मिक शिक्षा प्राप्त करने, या कोई धार्मिक कृत्य करने के लिये बाध्य नहीं किया जा सकता तथा उसे अपने धार्मिक विचारों के कारण दंड का भागी नहीं बनाया जा सकता।[३] सार्वजनिक व्यवस्था तथा नैतिकता की सीमाओं में सब को धर्म पालन करने की स्वतंत्रता दी गई है।[४] संविधान में प्रेस-स्वातंत्र्य की भी प्रत्याभूति की गई है।[५] नागरिकों को संवास (Associations) बनाने की स्वतंत्रता प्रदान की गई है, किन्तु संवास का उद्देश्य अवैध या राज्य के लिये संकटकारी नहीं होना चाहिए ?[६] इसके अतिरिक्त सभी नागरिकों को याचिका का अधिकार (Right to petition) भी दिया गया है।[७] संविधान में अन्य भी बहुत से अधिकारों का उल्लेख है, जैसे प्रत्येक स्विस नागरिक को स्विस राज्य क्षेत्र में किसी स्थान पर बसने का अधिकार दिया गया है। स्विट्ज़रलैंड के किसी राष्ट्रीय को राज्य-संघ या उसके जन्म के कैंटन से निर्वासित नहीं किया जा सकता। इन अधिकारों को ध्यान में रखते हुए यह कहना युक्तिसंगत न होगा कि स्विस संविधान में नागरिकों को कोई मौलिक अधिकार प्रदान नहीं किये गए हैं। स्विस नागरिकों को वह सभी अधिकार प्राप्त हैं जो अन्य प्रजातांत्रिक देशों के नागरिकों को प्राप्त हैं। समाजवादियों ने दो बार संविधान द्वारा, 'कार्य प्राप्त करने के अधिकार' (Right to work) की प्रत्याभूति कराने का प्रयत्न किया किन्तु लोक-निर्णय में जनता ने उसके लिये स्वीकृति नहीं दी।

---

[१] अनु० ४ [२] अनु० २७ [३] अनु० ४९ [४] अनु० ५०
[५] अनु० ५५ [६] अनु० ५६ [७] अनु० ५७

संघात्मक शासन—संविधान में स्विट्ज़रलैंड को स्विस राज्य-मंडल (Confederation) नाम दिया गया है। परन्तु वास्तविकता यह है कि संविधान ने स्विट्ज़रलैंड में संघात्मक (Federal) शासन की स्थापना की है। फ़ाइनर के अनुसार, "संघात्मक राज्य वह है जिसमें सत्ता और शक्ति का एक भाग स्थानीय क्षेत्रों को सौंप दिया जाता है और दूसरा केन्द्रीय संस्था को जिसका निर्माण स्थानीय क्षेत्रों के मिलन से होता है।" गिल्क्राइस्ट के अनुसार "आधुनिक संघात्मक राज्य की एक आवश्यक विशेषता यह है कि दो या दो से अधिक स्वतंत्र राज्य एक **नवीन** राज्य स्थापित करने का निश्चय करते हैं।" इसके विपरीत राज्यमंडल (Confederation) की विशेषताओं के संबंध में लीकॉक का कथन है कि "राज्यमंडल एक राज्य नहीं है। यह कुछ शर्तों के साथ कुछ विशेष उद्देश्यों के लिये निर्मित पूर्ण स्वतंत्र राज्यों का एक समूह है"। उपर्लिखित विद्वानों के विचारों के प्रकाश में स्विस संविधान का अध्ययन करने से हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि स्विट्ज़रलैंड राज्यमंडल (Confederation) न होकर एक वास्तविक संघ (Federation) है। इस कथन की पुष्टि में निम्न प्रमुख कारण दिये जा सकते हैं:

१. स्विस संघ में सम्मिलित होने वाले राज्यों की अन्तर्राष्ट्रीय विषयों में अपनी कोई पृथक सत्ता नहीं है। उनको दूसरे देशों से युद्ध और शांति करने का अधिकार नहीं है। सभी महत्त्वपूर्ण विषयों पर दूसरे देशों से संधियां और समझौते केवल संघीय शासन ही कर सकता है।

२. कोई विदेशी स्विट्ज़रलैंड के किसी भी राज्य (कैंटन) की नागरिकता प्राप्त कर लेने पर स्वतः ही स्विट्ज़रलैंड का नागरिक बन जाता है।

३. स्विट्ज़रलैंड का संविधान देश की सर्वप्रधान विधि (Supreme Law) है। किसी भी राज्य (कैंटन) द्वारा बनाई हुई कोई भी विधि संविधान के प्रतिकूल होने पर सर्वोच्च न्यायालय द्वारा अवैधानिक घोषित कर दी जाती है।

४. स्विस संघ किसी विशेष उद्देश्य की पूर्ति के लिए निर्मित नहीं हुआ है। उसमें सम्मिलित होने वाले किसी भी राज्य (कैंटन) को उससे अलग होने का अधिकार प्राप्त नहीं है।

स्विस संघात्मक शासन की अन्य संघात्मक शासन वाले देशों से तुलना हम एक अगले अध्याय में करेंगे। यहाँ केवल इतना उल्लेख कर देना आवश्यक है कि संविधान में उन्हीं विषयों का उल्लेख किया गया है जिन पर संघीय विधान



केवल कुछ विषयों पर विधि बनाने का अधिकार है। शेष सभी विषयों पर विधि बनाने का अधिकार विभिन्न कैंटनों के विधान मंडलों को प्राप्त है।

केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति—दूसरे संघ शासनों की भाँति स्विस संघ की प्रवृत्ति भी सत्ता के अधिकाधिक केन्द्रीकरण की ओर है। १८७४ में संघीय शासन के अधिकारों में पर्याप्त वृद्धि हुई थी। इसके अतिरिक्त अन्य संशोधनों के द्वारा भी संघीय शासन के कार्यक्षेत्र में बहुत अधिक वृद्धि हुई है। संयुक्त राज्य अमेरिका में भी संघीय शासन के कार्यक्षेत्र में बहुत अधिक वृद्धि हुई है। परन्तु अमेरिका में यह वृद्धि संविधान में किये गए संशोधनों के द्वारा न होकर न्यायालयों द्वारा संविधान की उदार व्याख्या (Liberal interpretation) द्वारा हुई है। अमेरिका के संघीय शासन के अधिकारों की वृद्धि का एक महत्त्वपूर्ण कारण सर्वोच्च न्यायालय के प्रमुख न्यायाधीश मार्शल द्वारा प्रतिपादित 'निहित-शक्तियों' का सिद्धान्त है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में संघीय शासन का क्षेत्राधिकार सांविधानिक संशोधनों द्वारा बढ़ाया गया है।

संघात्मक शासन ही क्यों ?—स्विट्ज़रलैंड के निकटवर्ती बड़े-बड़े देशों में, जैसे इटली, फ्रांस आदि में, एकात्मक शासन हैं। स्विट्ज़रलैंड में ही फिर क्यों संघात्मक शासन की आवश्यकता समझी गई। इसके कुछ प्रमुख कारण निम्नलिखित हैं:—

१. स्विट्ज़रलैंड एक बहुजातीय तथा बहु भाषा-भाषी देश है। उसमें तीन प्रमुख जातियों के तथा तीन प्रमुख भाषाओं के बोलने वाले लोग निवास करते हैं। उन की अपनी-अपनी सभ्यता तथा संस्कृति है जिसे वे श्रद्धा और सम्मान की दृष्टि से देखते हैं। ऐसी स्थिति में ऐसे शासन की आवश्यकता होती है जहाँ सारे राष्ट्र से संबंध रखने वाले विषय एक केन्द्रीय शासन के अधीन हों तथा स्थानीय विषयों पर विधि-निर्माण करने का अधिकार राज्य सरकारों को प्राप्त हो। यह संघात्मक शासन में ही संभव है।

२. जाति तथा भाषा के अंतर के साथ ही स्विट्ज़रलैंड के नागरिकों में धर्म का भी अंतर है। जैसा पहले अध्याय में उल्लेख किया जा चुका है लगभग ५७% स्विस नागरिक प्रोटैस्टेन्ट तथा लगभग ४१% कैथोलिक हैं। उनके आचार-विचार तथा परम्परायें भिन्न हैं। साथ ही उनका कोई राष्ट्रीय इतिहास भी नहीं है। राष्ट्रीय परंपरा के रूप में उनके पास केवल उन महान युद्धों की स्मृति मात्र शेष है जो उन्होंने विदेशी आक्रमणकारियों के विरुद्ध सम्मिलित होकर लड़े थे। १८४७ के धार्मिक युद्ध (Sonderbund) की पुनरावृत्ति न होने

देने का उपाय यही समझा गया कि देश के लिये संघात्मक शासन की स्थापना की जाय।

३. स्विट्ज़रलैंड पर्वतीय देश है जिसके एक भाग और दूसरे भाग के बीच में ऊँचे-ऊँचे पर्वत-शिखर तथा कभी न सूखने वाली नदियाँ हैं। एक केन्द्रीय सरकार को ऐसे प्रदेश में सुव्यवस्थित तथा कार्यपटु (efficient) शासन स्थापित करना अत्यंत कठिन होता है। राज्य सरकारें यह कार्य अच्छी प्रकार कर सकती हैं।

४. स्विट्ज़रलैंड के विभिन्न कैंटनों में न केवल आकार, जनसंख्या आदि का ही अंतर है वरन् अभी भी उनकी शासन-पद्धति में भी अंतर है। यह अंतर संविधान-निर्माण के समय बहुत अधिक था। इस कारण जिन कैंटनों की शासन व्यवस्था अधिक प्रजातंत्रात्मक थी वह ऐसे कैंटनों से मिलने को तैयार नहीं थे जिनमें सामंतवादी तथा कुलीनतंत्रीय शासन-व्यवस्था का प्राधान्य था। साथ ही छोटे कैंटन बड़े कैंटनों से डरते थे कि कहीं वह छोटे कैंटनों से मनमाना व्यवहार न करें।

५. ऐतिहासिक दृष्टि से विदेशी-दासता के काल को छोड़ कर स्विट्ज़रलैंड में कभी कोई शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार नहीं रही। १२९१ से १८४८ तक के समय में १७९८ से १८१४ का काल छोड़कर (जब स्विट्ज़रलैंड फ्रांस के अधीन था) केन्द्रीय शासन के रूप में केवल एक डाइट मात्र थी जिसकी अपनी कोई कार्यपालिका शक्ति नहीं थी और कोई कैंटन उसके द्वारा बनाये गये नियमों को मानने के लिये बाध्य नहीं था।

बहुल कार्यपालिका (Plural Executive)—स्विस संविधान में जिस कार्यपालिका की व्यवस्था है वह न तो अध्यक्षात्मक ही है और न मंत्रि-मंडलात्मक। देश की सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति ७ व्यक्तियों के एक मंडल में निहित है जिसे संघीय परिषद (Federal Council) कहते हैं। इसके सभी सदस्यों का निर्वाचन संघीय विधान मंडल के द्वारा होता है और इसके सदस्यों में से प्रति वर्ष संघीय विधानमंडल के दोनों सदन मिलकर एक व्यक्ति को इसका अध्यक्ष तथा दूसरे को उपाध्यक्ष निर्वाचित करते हैं। इसका अध्यक्ष देश का राष्ट्रपति (President) कहलाता है परन्तु उसके अधिकार परिषद के दूसरे सदस्यों के समान ही होते हैं। इसके सदस्य विधान मंडल के सदस्य नहीं होते परन्तु दोनों सदनों की बैठकों में उपस्थित रह सकते हैं और भाषण दे सकते हैं। उनको किसी भी सदन में मतदान प्राप्त करने का अधिकार प्राप्त नहीं रहता।

कार्यपालिका तथा विधान मंडल के संबंधों पर विचार करते समय हम इस पर अधिक विस्तृत रूप में विचार करेंगे। यहाँ इतना उल्लेख कर देना ही पर्याप्त होगा कि बहुल या मंडलात्मक (collegiate) कार्यपालिका स्विट्ज़रलैंड की एक अपनी विशेषता है। संसार के किसी अन्य देश के संविधान में ऐसी व्यवस्था नहीं है।

द्विसदनात्मक विधान मंडल—संयुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटेन, फ्रांस तथा भारत आदि अन्य देशों की भाँति स्विट्ज़रलैंड में भी द्विसदनात्मक विधान मंडल है। विधान मंडल के दोनों सदनों को संयुक्त रूप में संघीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है। प्रथम सदन के सदस्यों का निर्वाचन जनसंख्या के अनुपात से होता है और उसे राष्ट्रीय परिषद (National Council) कहते हैं। द्वितीय सदन में प्रत्येक कैंटन को २ सदस्य तथा प्रत्येक अर्द्ध-कैंटन को १ सदस्य भेजने का अधिकार है। इस प्रकार १९ कैंटनों तथा ६ अर्द्ध-कैंटनों का प्रतिनिधित्व करने वाले ४४ सदस्यों के इस सदन को राज्य-परिषद (Council of States) कहते हैं।

स्विट्ज़रलैंड में द्विसदनात्मक विधान मंडल की प्रणाली लगभग उन्हीं कारणों से अपनायी गई जिन कारणों से अमेरिका के संविधान में उसे स्थान मिला था। इन कारणों में प्रमुख कारण था उन छोटे कैंटनों के भय का निराकरण करना, जो यह अनुभव करते थे कि जनसंख्या के आधार पर संघीय विधान मंडल का निर्वाचन होने की दशा में बड़े कैंटनों के प्रतिनिधियों की संख्या बहुत अधिक हो जायेगी और फिर छोटे कैंटनों के हितों की अवहेलना होगी। उनके इसी भय का निवारण करने के लिये विधान-मंडल के दोनों सदनों को सभी विषयों में समान अधिकार दिये गये हैं।

कार्यपालिका तथा विधान मंडल के बीच अनुपम संबंध—जैसा कि हम ऊपर उल्लेख कर चुके हैं स्विस संघीय परिषद (कार्यपालिका) के सदस्य विधान मंडल के सदस्यों द्वारा चार वर्ष के लिये निर्वाचित किये जाते हैं परन्तु वह निर्वाचित होने के पश्चात् विधान मंडल के सदस्य नहीं रह सकते। इसके साथ ही एक दूसरी विशेष बात यह है कि उनके द्वारा उपस्थित किये गये किसी विधेयक या प्रस्ताव को विधान मंडल द्वारा पारित (पास) न किये जाने की दशा में उन्हें पदत्याग नहीं करना पड़ता। वह एक ही दल के नहीं होते और कभी-कभी तो संघीय परिषद में बहुमत दल के सदस्यों का बहुमत भी नहीं होता। एक बार मन्त्री निर्वाचित हो जाने पर वह व्यक्ति उसी पद के लिये पुनः पुनः निर्वाचित

होता रहता है और उसे तब तक पदच्युत नहीं किया जाता जब तक कि वह स्वयं ही पदत्याग के लिये प्रार्थना नहीं करता। इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड में कभी भी मंत्रीय-संकट (Ministerial crisis) उपस्थित नहीं होता। विधान मंडल के सदस्यों द्वारा प्रार्थना किए जाने पर यह मंत्री किसी भी विषय पर विधेयक प्रस्तुत कर देते हैं परन्तु उसके पारित न होने से यह अपनी कोई मानहानि अनुभव नहीं करते। कार्यपालिका तथा विधान मंडल के मध्य ऐसे संबंध संसार के दूसरे किसी देश में नहीं पाये जाते। ब्रिटेन तथा अन्य देशों में जहाँ मन्त्रिमंडलात्मक शासन व्यवस्था है मंत्रिमंडल के अधिकांश सदस्य विधानमंडल के सदस्य होते हैं और सदस्य न होने की दशा में यदि वह एक निश्चित अवधि के भीतर विधान मंड़ल के किसी एक सदन के सदस्य निर्वाचित नहीं कर लिये जाते तो उन्हें मंत्रिमंडल से त्यागपत्र देना पड़ता है। वह विधान मंडल के जिस सदन के सदस्य होते हैं वहाँ मतदान भी कर सकते हैं। साधारणतया वह एक ही दल (बहुमत दल) के होते हैं और केवल आपत्काल (Emergency) में ही विभिन्न दलों के द्वारा मिलकर मंत्रिमंडल बनाया जाता है। किसी मंत्री द्वारा प्रस्तुत कोई महत्त्वपूर्ण विधेयक पारित (पास) न होने की दशा में सारे मंत्रिमंडल को त्याग देना पड़ता है। स्पष्ट ही है कि स्विट्ज़रलैंड की संघीय परिषद को हम वास्तविक अर्थ में मन्त्रिमंडल (Cabinet) नहीं कह सकते।

संयुक्त राज्य अमेरिका तथा अन्य ऐसे देशों में जहाँ शक्ति विभाजन (Separation of Powers) के सिद्धान्त को स्वीकार कर लिया गया है कार्यपालिका का प्रमुख तथा उसके सहायक मंत्री विधान मंडल के सदस्य नहीं होते। न तो उनका निर्वाचन ही विधान मंडल के सदस्यों द्वारा होता है और न वह उसकी बैठकों में भाग लेते हैं। वह विधान मंडल के प्रभाव से सर्वथा मुक्त रहते हैं तथा विधान मंडल द्वारा पदच्युत नहीं किये जा सकते। साधारणतया वह भी एक ही दल के सदस्य होते हैं और जनता द्वारा दूसरे दल के व्यक्ति को कार्यपालिका का प्रमुख चुने जाने की दशा में पदत्याग कर देते हैं। इस प्रकार स्विस कार्यपालिका अध्यक्षात्मक प्रणाली वाले देशों की कार्यपालिका से भी भिन्न है। वास्तव में स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका तथा विधान मंडल के मध्य के संबंध अनुपम हैं और उनकी किसी दूसरे देश की प्रणाली से तुलना नहीं की जा सकती।

विधान मांडलिक प्रधानता (Legislative Supremacy)—राजनीति शास्त्र के कुछ विद्वानों के अनुसार संघीय शासन की सफलता के लिये यह

आवश्यक है कि न्यायपालिका (Judiciary) केन्द्रीय तथा संघ में सम्मिलित होने वाले विभिन्न राज्यों के शासन के प्रभाव से मुक्त रहे। उन लोगों के मतानुसार संविधान के निर्वचन (Interpretation) का कार्य न्यायपालिका के हाथ में रहना चाहिये तथा उसे यह अधिकार रहना चाहिये कि वह ऐसी विधियों (Laws) को जो संविधान की धाराओं के प्रतिकूल हों अवैध घोषित कर सके। परन्तु स्विट्ज़रलैंड के संविधान-निर्माताओं ने संघात्मक शासन प्रणाली स्वीकार करते हुए भी यह आवश्यक नहीं समझा कि संविधान के निर्वचन (Interpretation) का अधिकार न्यायपालिका के हाथ में दिया जाय। इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड के विधान मंडल द्वारा पारित किसी विधि को स्विस संघीय न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकता। फ्रांस में भी न्यायपालिका को किसी विधि की वैधानिकता पर निश्चय करने का अधिकार नहीं है। जिन देशों में ऐसी व्यवस्था है वहाँ विधान मांडलिक प्रधानता (Legislative Supremacy) का सिद्धांत मान लिया गया है। इसके विपरीत स्विट्ज़रलैंड के अतिरिक्त विश्व के अन्य सभी प्रमुख संघात्मक राज्यों में न्यायिक प्रधानता (Judicial Supremacy) का सिद्धांत अंगीकृत कर लिया गया है, अर्थात् न्यायपालिका को संविधान के निर्वाचन करने तथा विधान मंडल द्वारा पारित विधियों की वैधानिकता पर निर्णय करने का अधिकार दिया गया है। न्यायिक प्रधानता वाले देशों में अमेरिका, आस्ट्रेलिया, भारत आदि प्रमुख हैं।

प्रशासनीय कानून (Administrative laws) तथा प्रशासनीय न्यायालय—फ्रांस की भाँति स्विट्ज़रलैंड में भी नागरिकों तथा सरकारी अधिकारियों के मध्य शासन संबंधी किसी प्रश्न पर विवाद होने की दशा में निर्णय देने के लिये प्रशासनीय न्यायालय हैं तथा ऐसे मुकदमों का निर्णय प्रशासनीय कानूनों के द्वारा होता है। इसके विपरीत इंग्लैंड, अमेरिका, तथा भारत में ऐसे सभी मामलों पर साधारण न्यायालय ही विचार करते हैं तथा वह साधारण कानूनों के अनुसार ही निर्णय देते हैं। ब्रिटेन के विधि-राज्य (Rule of law) का यह एक महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त है कि कानून की दृष्टि में सभी नागरिक बराबर हैं। परन्तु कुछ लेखकों का विचार है कि अब इंग्लैंड तथा अमेरिका में भी धीरे-धीरे प्रशासनीय कानून पद्धति अपनी जड़ें जमा रही हैं। इसका कारण यह बताया जाता है कि इन देशों में भी अब बहुत से मामलों का निर्णय सरकारी विभागों द्वारा ही कर दिया जाता है।

चार राष्ट्र भाषाएँ—स्विट्ज़रलैंड के संविधान की एक अन्य विशेषता यह है कि उसके अनुसार चार भाषाओं को स्विट्ज़रलैंड की राष्ट्र भाषा घोषित किया गया है। इन भाषाओं के नाम जर्मन, फ्रैंच, इटालियन तथा रोमांश हैं। इसका कारण यही है कि स्विट्ज़रलैंड बहु भाषी देश है और नागरिकों के किसी भाग पर कोई भाषा लादने से विद्रोह की आशंका रहती है।

उपरोक्त वर्णन से स्पष्ट है कि स्विट्ज़रलैंड के संविधान के द्वारा एक ऐसी शासन प्रणाली को जन्म दिया गया है जो अनुपम है। अन्य देशों में स्विस संविधान का अनुकरण क्यों नहीं किया जा सका इस पर अगले अध्यायों के प्रकाश डाला जाएगा। स्विट्ज़लैंड के संविधान के निर्माताओं ने दूसरे देशों की बहुत सी व्यवस्थाओं को अपनाया है, परंतु उनमें आवश्यकतानुसार बहुत कुछ परिवर्तन कर दिए गए हैं। इसके अतिरिक्त कई व्यवस्थाओं का प्रयोग स्विट्ज़रलैंड से ही आरंभ हुआ और बाद में दूसरे देशों में उन्हें अंगीकृत कर लिया गया। स्विस संविधान में लोक-निर्णय (Referendum) और उपक्रम (Initiative) की व्यवस्था करके प्रत्येक संविधानिक और वैधानिक समस्या पर अंतिम निर्णय करने का अधिकार सामान्य नागरिकों को दिया गया है। इसे हम शासन-व्यवस्था संबंधी एक साहसिक प्रयोग ही कहेंगे। इसी कारण स्विट्ज़रलैंड को शासन व्यवस्था संबंधी साहसिक प्रयोगों की प्रयोगशाला कहा जाता है।[१]

[1] "Switzerland is a laboratory of adventurous experiments in government, and her successes contribute to the instruction of all republican peoples."—Editor's Introduction to *Govt. and Politics of Switzerland* by R. C. Brooks, pp. vii-viii.

अध्याय ४

स्विस संघवाद

(Swiss Federalism)

स्विट्ज़रलैंड को संविधान में स्विस राज्य-मंडल (Confederation) की संज्ञा दी गई है। परन्तु वास्तव में स्विट्ज़रलैंड राज्य-मंडल (Confederation) न होकर एक संघात्मक-राज्य (Federation) है । संविधान की विशेषताओं पर विचार करते समय हम उन कारणों का उल्लेख कर चुके हैं जिनकी वजह से स्विट्ज़रलैंड की गिनती संघात्मक शासन वाले राज्यों में की जानी चाहिये। साथ ही हम उन कारणों पर भी विचार कर चुके हैं जिनके फलस्वरूप संविधान-निर्माताओं ने संघात्मक पद्धति को अपनाया। संक्षेप में यहाँ इतना ही उल्लेख कर देना पर्याप्त होगा कि स्विट्ज़रलैंड में संघात्मक-शासन पद्धति आरोपित नहीं की गयी वरन् उसका विकास हुआ है। इस विकास का आरम्भ १२९१ में 'स्थायी मैत्री संघ' की स्थापना के साथ हुआ था ।

स्विस संघ की प्रकृति--स्विस संघ में २२ कैंटन, अथवा १९ कैंटन तथा ६ अर्द्ध कैंटन, सम्मिलित हैं। क्षेत्रफल तथा जनसंख्या की दृष्टि से महान अंतर होते हुए भी संविधान में इन कैंटनों को समानता प्रदान की गई है। इसके केवल दो ही अपवाद हैं। प्रथम यह कि विधान मंडल के द्वितीय सदन, राज्य परिषद में पूर्ण कैंटनों को २ तथा अर्द्ध कैंटनों को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है । द्वितीय यह कि संविधान में संशोधन के लिये लोक-निर्णय (Referendum) में अर्द्ध कैंटन का मत आधा ($\frac{१}{२}$) ही माना जाता है।

संविधान के प्रथम अनुच्छेद में संघ में सम्मिलित कैंटनों के नाम दिये हैं। इसका अर्थ यह लगाया जाता है कि संघ के एककों (Units) की संख्या में कमी या वृद्धि करने के लिये संविधान में संशोधन करना आवश्यक होगा। १९१९-२० में स्विस कार्यपालिका द्वारा वॉरेलबर्ग (Voralberg) की स्विस राज्य-संघ में सम्मिलित होने की प्रार्थना अस्वीकृत कर दी गई। यदि यह प्रार्थना स्वीकार कर ली जाती तो संविधान में संशोधन करने की आवश्यकता पड़ती। विभिन्न कैंटनों की सीमा में परिवर्तन के लिये संविधान में संशोधन करने

की आवश्यकता नहीं है परन्तु ऐसा कोई भी परिवर्तन संबंधित कैंटनों की सहमति के बिना नहीं हो सकता।

प्रो० स्ट्रांग ने संघात्मक शासनों के तीन आवश्यक लक्षण बतलाये हैं। यह हैं (१) संविधान की प्रधानता, (२) संघ तथा राज्यों में शक्तियों का विभाजन तथा (३) न्यायपालिका को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार, अथवा दूसरे शब्दों में न्यायिक-प्रधानता।[1] स्विस संघ में प्रथम दो लक्षण पाये जाते हैं परंतु उसमें तीसरे लक्षण का अभाव है। परन्तु इस अभाव की पूर्त्ति एक अन्य व्यवस्था से हो जाती है। स्विट्ज़रलैंड में विधान मंडल द्वारा पारित किसी भी विधि पर नागरिकों की एक निश्चित संख्या लोक-संग्रह की माँग कर सकती है। इस प्रकार किसी प्रश्न पर अंतिम निर्णय करने का अधिकार स्विस जनता को ही दिया गया है। इसी कारण प्रो० स्ट्रांग ने स्वयं ही यह मत व्यक्त किया है कि स्विट्ज़रलैंड के संघीय न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार दिया जाना व्यर्थ ही होगा क्योंकि वहाँ संप्रभुता-संपन्न जनता को अपनी इच्छा व्यक्त करने का एक अत्यंत प्रत्यक्ष साधन प्राप्त है।

संघात्मक-राज्यों के दो प्रकार पाये जाते हैं। एक का उदाहरण है संयुक्त राज्य अमेरिका और दूसरे का कनाडा। अमेरिका के संविधान में उन विषयों का उल्लेख कर दिया गया है जिन पर संघीय शासन को विधि बनाने का अधिकार है। अन्य सभी विषयों पर विधि बनाने का अधिकार राज्यों को प्राप्त है। इसके विपरीत कनाडा के संविधान में प्रान्तों (संघ की इकाइयों) की शक्तियों का उल्लेख है। अन्य सभी शक्तियाँ संघ-शासन को प्राप्त हैं। इन दोनों रूपों में स्विस संघ संयुक्त राज्य अमेरिका के अधिक निकट है क्योंकि उसके संविधान में उन विषयों का ही उल्लेख है जिन पर संघ-शासन को विधि बनाने का अधिकार है। अन्य सभी विषय कैंटनों की क्षमता (Competence) में हैं। भारत के संविधान में संघ तथा राज्य दोनों ही की शक्तियों का उल्लेख कर दिया गया है परन्तु 'अवशिष्ट-शक्तियाँ' (Residuary powers) यहाँ संघीय शासन को दे दी गई हैं, जिसके कारण हमारा संविधान इस दृष्टि से कनाडा के संविधान के अधिक निकट है।

संविधान के अनुच्छेद २ में राज्य-संघ के निर्माण के उद्देश्य का वर्णन किया गया है। यह उद्देश्य विदेशी राष्ट्रों से पितृभूमि की स्वतंत्रता की रक्षा करना,

[1]Strong, C. F., *Modern Political Constitutions*.

देश में शांति तथा सुव्यवस्था बनाये रखना, राज्य-संघ के नागरिकों की स्वतंत्रता एवं उनके अधिकारों की रक्षा करना, तथा सामूहिक कल्याण की वृद्धि है। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि संघ के निर्माण का सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कारण वाह्य आक्रमणों से देश की रक्षा करना था। परन्तु यदि संघ तथा कैंटनों के बीच शक्ति विभाजन की दृष्टि से ईस अनुच्छेद के महत्त्व पर विचार किया जाय तो इसमें वर्णित उद्देश्य के अन्तर्गत आधुनिक शासनों द्वारा किये जाने वाले सभी कार्य आ जाते हैं। बाद के अनुच्छेदों में स्पष्ट रूप से संघीय शासन की शक्तियों का उल्लेख होने के कारण यह अनुच्छेद संघीय शासन को किसी प्रकार की शक्ति प्रदान नहीं करता।

संविधान में कैंटनों के संघ से अलग होने के अधिकार का कोई उल्लेख नहीं है। संविधान का निर्माण १८४७ के धार्मिक-युद्ध के तत्काल बाद हुआ था। ऐसे समय में संविधान-निर्माताओं से कैंटनों को ऐसा अधिकार दिये जाने की आशा ही नहीं की जा सकती। १८६१ में अमेरिका में कुछ राज्यों ने सम्मिलित रूप से संघ से अलग होने का प्रयत्न किया था, परन्तु चार वर्ष के गृह-युद्ध के पश्चात् उनकी पराजय हुई। इस गृह-युद्ध के परिणाम-स्वरूप यह निश्चय हो गया कि कोई भी राज्य संघ से अलग नहीं हो सकता। वर्तमान प्रमुख संघात्मक राज्यों में केवल सोवियत संघ में राज्यों को संघ से अलग होने का अधिकार स्पष्ट रूप से दिया गया है। परन्तु अधिकांश लेखकों का यही मत है कि यह केवल सैद्धान्तिक अधिकार है जिसे प्रयोग नहीं किया जा सकता। जूलियन टाउस्टर के मतानुसार अलग होने का औपचारिक अधिकार सैद्धान्तिक दृष्टि से ही ऐसी शर्तों और मर्यादाओं से सीमित हैं जो लैनिन के वाक्य, "समाजवाद के हित राष्ट्रों के हितों तथा उनके स्व-निर्णय के अधिकार से अधिक महत्त्वपूर्ण हैं," में निहित हैं। आचरण ने पुनः-पुनः इस अधिकार की काल्पनिकता प्रदर्शित की है'।[1] भारतीय संविधान में भी राज्यों को संघ से अलग होने का अधिकार नहीं दिया गया है।

संघ तथा कैंटनों के बीच शक्ति वितरण

अन्य संघीय देशों की भाँति स्विट्ज़रलैंड में भी शक्ति-विभाजन का आधार यही सिद्धान्त है कि सम्पूर्ण राष्ट्र से संबंधित कार्य संघीय शासन के क्षेत्र में रहना चाहिये और राज्यों के शासनों के अधीन ऐसे कार्य रहना चाहिये जिनका महत्त्व

[1] *The Union of Soviet Socialist Republics* by Julian Towster in the *European Political Systems* edited by Taylor Cole, p. 109.

राष्ट्रीय न होकर स्थानीय ही है। संविधान में कैंटनों के अधिकारों का वर्णन न कर केवल उन अधिकारों का उल्लेख किया गया है जो संघीय शासन को हस्तांरित (Transfer) कर दिये गये हैं। कैंटनों को संघीय संविधान के द्वारा निश्चित की गई सीमाओं के भीतर पूर्ण संप्रभुता प्राप्त है। शक्ति विभाजन के संबंध में स्विट्ज़रलैंड में एक अन्य सिद्धान्त का पालन किया गया है। जहाँ विधि-निर्माण संबंधी मामलों में संघीय शासन को अधिक शक्ति दी गई है वहां प्रशासनीय मामलों में कैंटनों के शासनों को अधिक अधिकार दिये गये हैं। इसी के परिणाम स्वरूप स्विट्ज़रलैंड में संघीय अधिकारियों तथा कर्मचारियों की संख्या बहुत कम है।

संविधान में संघीय शासन की शक्तियों का वर्णन अत्यधिक ब्यौरे के साथ किया गया है। साथ ही संघीय शासन तथा कैंटनों के शासन की प्रशासनीय तथा वैधानिक क्षमता (Competence) का उल्लेख भी विस्तार से किया गया है। इसके विपरीत अमेरिका के संविधान में केवल सामान्य सिद्धांतों का उल्लेख है। इसी कारण अमेरिका में उच्चतम न्यायालय 'निहित-शक्तियों' के सिद्धांत से संघीय शासन की शक्तियों में आश्चर्यजनक वृद्धि करने में सफल हो सका। स्विट्ज़रलैंड में यदि संघीय न्यायालय को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार भी प्राप्त होता तो वह अमेरिका के उच्चतम न्यायालय द्वारा किये गये कार्य की पुनरावृत्ति न कर सकता।

अध्ययन की सुविधा के लिये हम संघीय शासन की शक्तियों को प्रशासनीय तथा विधि-निर्माण संबंधी नामक दो वर्गों में विभाजित कर सकते हैं। संविधान में कुछ ऐसे भी विषयों का उल्लेख है जिन पर संघीय शासन तथा कैंटनों के शासन दोनों ही विधियाँ बना सकते हैं, परन्तु विवाद की दशा में संघीय शासन द्वारा बनाई गई विधि मान्य मानी जाती है और कैंटनों द्वारा बनाई गई विधि अमान्य। भारतीय संविधान में ऐसे विषयों की एक अलग सूची है जिसे समवर्ती सूची (Concurrent list) का नाम दिया गया है।

संघीय शासन की प्रशासनीय शक्तियाँ

(१) **अनन्य शक्तियाँ (Exclusive powers)**—स्विस संघीय शासन की प्रशासनीय मामलों में अनन्य शक्तियों की संख्या अत्यंत सीमित है। संघीय विधियों को पालन कराने का कार्य अधिकतर कैंटनों के अधिकारियों पर छोड़ दिया गया है। वैदेशिक संबंध संघीय क्षेत्र में हैं और इस कारण दूसरे देशों

से संधियाँ करने तथा उनसे युद्ध घोषित करने या शांति स्थापित करने का कार्य संघीय शासन के हाथ में है। वहिःशुल्क (Customs duties) भी संघीय शासन के क्षेत्र में हैं। संविधान में उन सिद्धांतों का उल्लेख है,जिनके अनुसार संघीय शासन निर्यात तथा आयात पर शुल्क लगाता है।[1] डाक तथा तार व्यवस्था संघीय शासन के हाथ में है तथा उसकी आय संघीय कोष में जाती है। बारूद (Gunpowder) के उत्पादन तथा विक्रय पर संघीय शासन का अधिकार है। अन्य अस्त्र-शस्त्रों के उत्पादन तथा विक्रय के लिये संघीय शासन से अधिकार प्राप्त करना आवश्यक है। टंकण (Coinage) तथा बैंक नोटों (Bank-notes) के चलाने का एकाधिकार संघीय-शासन को प्राप्त है। बहु शिल्पिक-विद्यालय (Polytechnic Institute) का संचालन संघीय शासन द्वारा ही किया जाता है। संघीय शासन को उच्च शिक्षा संबंधी व्यवस्था करने का भी अधिकार है। रेलमार्ग तथा मद्यसार (Alcohol) पर भी संघ का एकाधिकार है।

(२) **समवर्ती शक्तियाँ**--ऊपर वर्णन की गई अनन्य शक्तियों के अतिरिक्त कुछ ऐसे कार्य हैं जो संघ तथा कैंटनों दोनों के द्वारा किये जा सकते हैं। ऐसे कार्यों में संघीय शासन कैंटनों के शासनों के कार्यों का निरीक्षण तथा पर्यवेक्षण करता है। ऐसे कार्यों में से कुछ प्रमुख कार्यों का वर्णन यहाँ किया जा रहा है। संविधान में कैंटनों को अनिवार्य तथा निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था करने का निर्देश दिया गया है। साथ ही संघीय शासन को यह अधिकार दिया गया है कि वह इस बात का ध्यान रक्खे कि इस निर्देश का पालन हो रहा है तथा आवश्यकता पड़ने पर इसके लिये कैंटनों को आर्थिक सहायता दे। विदेशों से संधियाँ करना संघीय शासन का कार्य है परंतु कैंटनों को अपने निकटवर्ती देशों से संविधान द्वारा निश्चित की गई सीमाओं के अन्तर्गत कुछ विशेष विषयों पर संधियाँ करने का अधिकार प्राप्त है।[2] संघीय शासन की अपनी कोई सेना नहीं है परन्तु युद्ध में सेना का संचालन संघीय अधिकारियों द्वारा किया जाता है तथा संघीय शासन को कैंटनों की सेना में नियुक्तियों तथा अधिकारियों की शिक्षा तथा पदोन्नति आदि के संबंध में नियम बनाने का अधिकार प्राप्त है। जलशक्ति संबंधी विधियाँ संघीय शासन द्वारा बनाई जाती हैं परंतु इस संबंध में प्रशासनीय कार्य कैंटनों

---

[1] अनुच्छेद २९

[2] अनुच्छेद ९

द्वारा किया जाता है। संघीय शासन सार्वजनिक हित के लिये बनने वाली रेलों, पुलों आदि के निर्माण कार्य के लिये कैंटनों को आर्थिक सहायता दे सकता है और स्वयं भी राष्ट्रीय महत्त्व के निर्माण कार्य कर सकता है।

इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे कर भी हैं जो या तो कैंटनों के शासन द्वारा एकत्र किये जाते हैं परन्तु उनका महत्त्वपूर्ण भाग संघीय शासन को प्राप्त होता है, या संघीय शासन अधिकारियों द्वारा एकत्र होने पर भी उनका एक महत्त्वपूर्ण भाग कैंटनों को प्राप्त होता है। सैनिक विमुक्ति कर (Military Exemption) प्रथम प्रकार के करों का उदाहरण है। कैंटनों द्वारा एकत्र किये जाने पर भी इसकी कुल आय का आधा भाग संघीय शासन को प्राप्त होता है। इसके विपरीत मद्यसार पर संघीय शासन के एकाधिकार के फलस्वरूप प्राप्त होने वाले लाभ की पूरी राशि कैंटनों के बीच विभक्त कर दी जाती है।

संघीय शासन के विधि-निर्माण संबंधी अधिकार

स्विस संविधान में संघीय शासन को विधि निर्माण संबंधी विस्तृत अधिकार दिये गये हैं। फ़ौजदारी, दीवानी तथा वाणिज्य संबंधी विधियाँ बनाने की पूरी क्षमता संघीय विधान मंडल को प्राप्त है। इसी अधिकार के अन्तर्गत संघीय विधान मंडल ने व्यवहार संहिता (civil code) तथा दंड संहिता (criminal code) का निर्माण किया है। वाणिज्य संबंधी विधि बनाने के अधिकार पर अमेरिका की भाँति स्विस विधान मंडल का क्षेत्र अन्तर्राज्यिक-वाणिज्य तक सीमित नहीं है। प्रतिलिप्योधिकार (Copyright), एकस्व (Patents), वन तथा लोक-स्वास्थ्य, संघीय शासन के क्षेत्र में हैं। रेल तथा वायुपथ संबंधी विधियाँ संघीय विधान मंडल द्वारा बनाई जाती हैं। विवाह, निवास तथा विदेशियों के नागरिक बनाने की पद्धति पर संघीय शासन ही अधि-नियम बनाता है। किन स्थितियों में एक स्विस नागरिक को उसके राजनैतिक अधिकारों से वंचित किया जा सकता है इसका निश्चय संघीय विधि के द्वारा होता है। छूत वाली बीमारियों, तथा भोज्य पदार्थों के व्यापार से संबंधित विधियाँ संघीय क्षेत्र में हैं। इनके अतिरिक्त वह सब विषय जिनका उल्लेख हम संघीय शासन की प्रशासनीय शक्तियों में कर चुके हैं संघीय क्षेत्र में हैं। इस प्रकार वैदेशिक मामले, सेना, शिक्षा, बहिःशुल्क, मद्यसार एकाधिकार, डाक तथा तार, बारूद तथा अस्त्र-शस्त्र, मुद्राओं का टंकण तथा नोट, आदि ऐसे विषय हैं जिस पर संघीय शासन विधियाँ बना सकता है। महत्त्वपूर्ण पुल तथा सड़कों के पर्यवेक्षण का कार्य भी संघीय शासन द्वारा किया जाता है। अनुच्छेद

४१ (अ) में उन दस्तावेज़ों तथा रसीदों आदि का उल्लेख है जिन पर संघीय शासन मुद्रांक-शुल्क (Stamp Duty) लगा सकता है।

संघीय शासन की विधि-निर्माण संबंधी इन प्रमुख शक्तियों के अतिरिक्त संविधान में अन्य बहुत से छोटे-छोटे विषयों का भी उल्लेख है जिन पर संघीय शासन विधि बना सकता है या व्यवस्था कर सकता है। ऐसे विषयों में शिकार, मछली पकड़ना, कार तथा सायकिलों के लिये व्यवस्था करना, एक कैंटन के भिक्षुक की दूसरे कैंटन में मृत्यु हो जाने की दशा में उसकी अंतिम-क्रिया संबंधी व्यवस्था, आदि है। ऐसे विषयों के उल्लेख के कारण ही संविधान के अनुच्छेदों की संख्या में बहुत वृद्धि हो गई है।

संघीय राजस्व के स्रोत—अनुच्छेद ४२ में उन स्रोतों का उल्लेख है जिन से संघीय व्यय की पूर्ति के लिये धन प्राप्त होता है। यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि संघीय शासन को प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार नहीं है। यदि नीचे वर्णन किये गये स्रोतों से प्राप्त आय संघीय व्यय से कम होती है तो संघीय शासन विधि द्वारा कैंटनों से अंशदानों (Contrilbutions) की माँग कर सकता है। परंतु १९१४ में प्रथम विश्व युद्ध आरंभ होने पर संघीय व्यय में अप्रत्याशित वृद्धि हो गई और इस कारण 'युद्ध-कर' के नाम से एक प्रत्यक्ष कर लगाना आवश्यक हो गया। इसके बाद और भी कई बार अत्यधिक आवश्यकता पड़ने पर संविधान में संशोधनों के द्वारा संघीय शासन ने प्रत्यक्ष कर लगाये हैं। अनुच्छेद ४२ में वर्णित संघीय आय के स्रोत इस प्रकार हैं:

१. संघीय संपत्ति से आय
२. स्विस सीमाओं पर लगाए गए संघीय बहिःशुल्क से आय
३. डाक तथा तार व्यवस्था से आय
४. बारूद पर एकाधिकार से आय
५. कैंटनों द्वारा लगाये गये सेवा-विमुक्ति कर (Service exemption Tax) की कुल आय का आधा भाग।
६. कैंटनों की कर देने की स्थिति को ध्यान में रख कर संघीय विधि द्वार नियत कैंटनों से अंशदानों से आय।
७. मुद्रांक-शुल्क (Stamp Duty) से आय

अनुच्छेद ४१ (ब) संघीय शासन को कच्ची तथा तैयार की हुई तम्बाकू पर कर लगाने का अधिकार दिया गया है। रेल व्यवस्था तथा अन्य ऐसी

सामाजिक सेवाओं से जिनका प्रबन्ध संघीय शासन के हाथ में है होने वाली आय भी संघीय राजस्व का एक प्रमुख भाग है।

संघीय शासन के अधिकारों में निरंतर वृद्धि—संविधान-निर्माण के बाद से संघीय शासन की शक्तियों में निरंतर वृद्धि होती रही है। यह वृद्धि न्यायालयों द्वारा घोषित किसी 'निहित-शक्तियों' के सिद्धान्त का परिणाम नहीं है वरन् यह संविधान में समय-समय पर हुए संशोधनों के द्वारा हुई है। प्रत्येक संशोधन के प्रस्ताव पर लोक-निर्णय आवश्यक है, इस कारण संघीय शासन के क्षेत्र में होने वाली वृद्धि को जनता की स्वीकृति भी प्राप्त होती रही है। केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति स्विट्ज़रलैंड तक ही सीमित न होकर विश्व व्यापक है। इसका एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण कारण वैज्ञानिक आविष्कारों और अनुसंधानों के द्वारा आधुनिक जीवन की भौतिक परिस्थितियों में होने वाला आश्चर्यजनक परिवर्तन है। इसका दूसरा कारण राष्ट्रीयता की भावना का विकास है। अपने पड़ोसी देश इटली और जर्मनी के एकीकरण से स्विट्ज़रलैंड भी बहुत प्रभावित हुआ है।

संघीय शासन के अधिकारों में होने वाली वृद्धि में दोनों महायुद्धों का भी पर्याप्त योग है। स्विट्ज़रलैंड दोनों युद्धों में तटस्थ रहा परन्तु उनसे उत्पन्न परिस्थितियों से अछूता न रह सका। हम ऊपर उल्लेख कर चुके हैं कि संविधान में संघीय शासन को प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार नहीं दिया गया था, परन्तु राष्ट्रीय संकट की स्थिति होने के कारण अस्थायी सांविधानिक संशोधनों से यह अधिकार प्राप्त कर लिया गया। १९३३ में आर्थिक संकट के कारण पुनः प्रत्यक्ष कर लगाये गए। हैन्स ह्यबर के मतानुसार "लोग यह स्पष्ट रूप से अनुभव करने लगे हैं कि आगे और केन्द्रीकरण से स्विस राज्य की आधारित प्रकृति में हानि ही पहुँचेगी।"[1]

संघ तथा कैंटनों के बीच सम्बन्ध—संघीय संविधान के अतिरिक्त प्रत्येक कैंटन का अपना संविधान होता है जिसे संघीय शासन द्वारा प्रत्याभूति (Guarentee) प्रदान की जाती है। अनुच्छेद ६ के अनुसार कैंटनों के संविधानों को संघीय प्रत्याभूति प्राप्त करने के लिये तीन प्रकार के प्रतिबंधों का पालन करना आवश्यक है। प्रथम, उनमें संघीय संविधान के प्रतिकूल कुछ नहीं होना चाहिये। द्वितीय, उन्हें गणतंत्रात्मक (प्रातिनिधिक या प्रजातांत्रिक) पद्धति पर आधारित होना चाहिये। तृतीय,

---

[1]हैन्स ह्यूबर, 'स्विट्ज़रलैंड की शासन प्रणाली', पृष्ठ १४।

उन्हें जनता द्वारा स्वीकृत होना चाहिये तथा उनमें ऐसी व्यवस्था होनी चाहिये कि वह नागरिकों के पूर्ण बहुमत द्वारा माँग किये जाने पर संशोधित किये जा सकें[१]। यदि संघीय शासन किसी कैंटन के संविधान को प्रत्याभूति नहीं प्रदान करता तो उसे अपने संविधान में आवश्यक परिवर्तन करना पड़ता है। प्रत्याभूति प्रदान करने के इस अधिकार का प्रयोग संघीय सभा द्वारा किया जाता है। इस प्रकार इस बात का निर्णय कि कैंटन का संविधान संघीय संविधान के प्रतिकूल है या नहीं, न्यायालयों के द्वारा न किया जा कर संघीय विधान मंडल द्वारा किया जाता है।

१८४७ के गृह-युद्ध की पुनरावृत्ति रोकने के लिये विभिन्न कैंटनों के बीच राजनीतिक संधियों पर प्रतिबंध लगा दिया गया है।[२] कैंटनों को परस्पर विधि-निर्माण, प्रशासन तथा न्याय संबंधी विषयों पर समझौते करने का अधिकार है परन्तु ऐसे सभी समझौतों की सूचना संघीय अधिकारियों को दिया जाना आवश्यक है। वे उनमें संघीय संविधान के प्रतिकूल या अन्य कैंटनों के अधिकारों के विरुद्ध कोई धारा होने पर उनको कार्यान्वित किये जाने से रोक सकते हैं। अन्य किसी देश से आक्रमण का भय होने पर कैंटनों को संघीय तथा अन्य कैंटनों की सहायता प्राप्त करने का अधिकार है। अन्य कैंटन ऐसी स्थिति में सहायता की प्रार्थना किये जाने पर सहायता करने के लिये बाध्य हैं। संघीय शासन स्वयं भी आवश्यकता पड़ने पर पग उठा सकता है। दो कैंटनों के बीच परस्पर कोई विवाद उत्पन्न होने पर उन्हें स्वतंत्र रूप से सैनिक कार्यवाही करने का अधिकार नहीं है। उन्हें अपने विवाद को संघीय शासन के समक्ष निर्णय के लिये प्रस्तुत करना चाहिये।[३] इस प्रकार संघीय शासन को दो कैंटनों के बीच निर्णायक के रूप में कार्य करने का अधिकार दिया गया है। अनुच्छेद ११३ की धारा २ के अनुसार ऐसे नियमों का निर्णय करने का अधिकार संघीय न्यायालय को दिया गया है।

संघ तथा कैंटनों के बीच शक्ति विभाजन पर हम इसके पूर्व विचार कर चुके हैं। वैदेशिक विषयों में कैंटन संघीय शासन के पूर्ण-रूपेण अधीन हैं। विदेशों से युद्ध तथा शांति की घोषणा करना संघीय शासन का कार्य है तथा उनसे मित्रता

[१] अनुच्छेद ७

[२] अनुच्छेद १५

[३] अनुच्छेद १५

एवं संधि भी उसी के द्वारा की जा सकती है। अर्थ-व्यवस्था, सीमा तथा पुलिस संबंधों आदि पर कैंटन निकटवर्ती देशों से संधियाँ कर सकते हैं परन्तु वह संविधान के प्रतिकूल नहीं होना चाहिये। अन्य देशों के निम्न अधिकारियों से कैंटनों को उपर्लिखित विषयों पर पत्र-व्यवहार करने का अधिकार प्राप्त है परंतु दूसरे देश के शासन या उसके प्रतिनिधि से कोई कैंटन संघीय परिषद के द्वारा ही संबंध स्थापित कर सकता है।

समवर्ती विषयों पर संघ तथा कैंटन दोनों के शासनों को विधि बनाने का अधिकार प्राप्त है परन्तु यदि कैंटन द्वारा बनाई हुई कोई विधि संघीय विधि के प्रतिकूल है तो संघीय विधि मान्य मानी जाएगी और कैंटन की विधि अमान्य। संविधान में संघीय शासन के अधिकारों का अत्यंत व्यौरे से वर्णन किये जाने के कारण 'निहित-शक्तियों' के सिद्धान्त के द्वारा संघीय शासन के अधिकारों में वृद्धि की अधिक संभावनाएँ नहीं हैं, परन्तु संविधान में वर्णित संघ की अनन्य और समवर्ती शक्तियाँ अन्य संघीय देशों की तुलना में बहुत अधिक हैं। इस कारण कैंटनों का क्षेत्र अत्यंत सीमित है।

कैंटनों को अधिकार क्षेत्र सीमित होने का एक अन्य कारण भी है। स्विट्ज़रलैंड के अतिरिक्त लगभग सभी प्रमुख देशों में संघीय न्यायालय को संघ तथा राज्य दोनों ही की विधियों की वैधानिकता पर विचार करने का अधिकार दिया गया है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड का संघीय न्यायालय संघीय सभा द्वारा पारित किसी विधि को अवैधानिक घोषित नहीं कर सकता, जब कि वह कैंटनों के विधान मंडलों द्वारा बनाई हुई किसी भी विधि को संविधान-विरोधी होने की दशा में अवैधानिक घोषित कर सकता है। ऐसी दशा में संघीय शासन पर यदि जनता द्वारा नियंत्रण की व्यवस्था न होती तो संविधान के प्रतिकूल कार्य करने पर भी उसे कोई रोक नहीं सकता था। लोक निर्णय (Referendum) की व्यवस्था के कारण अब अन्तिम निर्णय स्विस जनता के हाथ में है।

संघीय क्षेत्र में संविधान-निर्माण के बाद से निरंतर वृद्धि होती रही है। परन्तु यहाँ यह उल्लेखनीय है कि यह वृद्धि कैंटनों तथा स्विस जनता दोनों की स्वीकृति से ही संभव हो सकी है क्योंकि सघीय संविधान में होने वाले प्रत्येक संशोधन पर लोक-निर्णय में मतदाताओं तथा कैंटनों दोनों का बहुमत आवश्यक है।

स्विट्ज़रलैंड में संघीय अधिकारियों की संख्या बहुत कम है। इसका कारण यह है कि संघीय विधियों को कार्यान्वित करने के लिये अलग संघीय

अधिकारी नहीं हैं प्रत्युत् यह कार्य कैंटनों के अधिकारियों के द्वारा ही किया जाता है। यहाँ तक कि संघीय न्यायालय के निर्णयों को पालन कराने का कार्य भी कैंटनों के अधिकारियों द्वारा ही किया जाता है। इससे जहाँ अपव्यय नहीं होता वहाँ साथ ही देश के प्रशासन में एकरूपता रहती है। इसका एक और बड़ा लाभ यह भी है कि संघीय शासन के अधिकार-क्षेत्र में वृद्धि कैंटनों को अधिक अप्रिय नहीं प्रतीत होती। इससे संघीय शासन के अधिकारी वर्ग में वृद्धि नहीं होती और इस कारण जनता भी शासन व्यय में वृद्धि होने के भय से ऐसे किसी प्रस्ताव को अस्वीकृत नहीं करती।

वित्तीय मामलों में भी संघ और कैंटनों के शासनों में सहयोग से कार्य होता है। जैसा हम ऊपर उल्लेख कर चुके हैं, बहुत से कर कैंटनों के अधिकारियों द्वारा संग्रह किये जाते हैं परंतु उनमें संघीय शासन को भी महत्त्वपूर्ण भाग प्राप्त होता है। मद्यसार के एकाधिकार से होने वाली सभी आय संघ द्वारा कैंटनों में विभाजित कर दी जाती है। अनिवार्य एवं निःशुल्क प्रारंभिक शिक्षा का प्रबंध करना कैंटनों के शासनों का उत्तरदायित्व है परन्तु आवश्यकता पड़ने पर इस कार्य के लिये संघीय शासन कैंटनों की आर्थिक सहायता करता है।[1]

कैंटनों में संघीय हस्तक्षेप—अनुच्छेद ५ के अनुसार संघ प्रत्येक कैंटन के राज्य-क्षेत्र (Territory), अनुच्छेद ३ द्वारा निश्चित सीमाओं के अन्दर उनकी संप्रभुता, तथा उनके नागरिकों के अधिकारों को प्रत्याभूति प्रदान करता है। यह अनुच्छेद अत्यंत महत्त्वपूर्ण है, क्योंकि इसके द्वारा संघीय शासन को किसी कैंटन में अशान्ति की स्थिति में हस्तक्षेप करने का अधिकार परोक्ष रूप में दिया गया है। अनुच्छेद १६ में यह अधिकार अधिक स्पष्ट कर दिया गया है। उसके अनुसार यदि किसी कैंटन में आंतरिक अशांति की स्थिति उत्पन्न होती है, या किसी अन्य कैंटन से भय की आशंका है, तो उस कैंटन के शासन को इसकी सूचना तुरन्त ही संघीय परिषद को देना चाहिये। संघीय परिषद या तो अपनी क्षमता की सीमा में आवश्यक पग उठा सकती है या संघीय सभा की बैठक बुला सकती है। आवश्यकता पड़ने पर संघीय परिषद २००० सैनिकों की सेना भी संगठित कर सकती है परन्तु यदि इससे अधिक सैनिकों की आवश्यकता पड़ती है, या २००० सैनिकों को २ सप्ताह से अधिक तक कार्य करना पड़ता है, तो संघीय सभा की बैठक का बुलाया जाना आवश्यक है।

---

[1] अनुच्छेद, २७ (अ)

अनुच्छेद १६ में ही दो ऐसी स्थितियों का वर्णन है जिनमें से एक में संघीय शासन को स्वयं ही हस्तक्षेप करने का अधिकार है और दूसरी में संघीय प्राधिकारियों को हस्तक्षेप करना आवश्यक है। यदि कैंटन का शासन ऐसी स्थिति में नहीं है कि वह संघीय शासन से सहायता की प्रार्थना कर सके तो संघीय शासन स्वयं ही हस्तक्षेप कर सकता है। परन्तु यदि ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती है जब स्विट्ज़रलैंड की सुरक्षा को भय है तो संघीय शासन को हस्तक्षेप करना चाहिये। ऐसे हस्तक्षेप के समय यह ध्यान रखना आवश्यक है कि अनुच्छेद ५ में कैंटनों को उनके राज्य-क्षेत्र, संविधान आदि के संबंध में जो प्रत्याभूति दी गई है उसका पालन किया जाय।

व्यवहार में एक कैंटन से दूसरे कैंटन को भय की आशंका न तो कभी उत्पन्न ही होती है और न इस कारण संघीय हस्तक्षेप की आवश्यकता ही पड़ती है। परन्तु आंतरिक अशान्ति की स्थिति उत्पन्न होने के कारण संघीय शासन को कई बार हस्तक्षेप करना पड़ा है। टिचिनो (Ticino) नामक कैंटन में आंतरिक अशांति के कारण संघीय शासन ने बार-बार हस्तक्षेप किया है। परन्तु अशांति की स्थिति के अतिरिक्त भी नागरिकों के अधिकारों की रक्षा के लिये संघीय शासन ने हस्तक्षेप किया है। यहाँ तक कि एक बार मतदाताओं की सूची में अनुचित परिवर्तन को रोकने के लिये भी संघीय अधिकारियों ने हस्तक्षेप किया। टिचिनो में एक बार अशान्ति की स्थिति में कैंटन के प्राधिकारियों ने संघीय शासन की सहायता माँगने से इनकार कर दिया परन्तु संघीय शासन ने न केवल हस्तक्षेप ही किया, प्रत्युत अशान्ति के कारणों की जाँच की और विधि के अनुसार आवश्यक कार्यवाही भी की। ब्रूक्स ने समय-समय पर होने वाले संघीय हस्तक्षेपों से निम्न निष्कर्ष निकाले हैं[1] :—

१. संघीय प्राधिकारी अशांति की आशंका मात्र होने पर ही कार्यवाही कर सकते हैं। उनको अशांति होने तक प्रतीक्षा करना आवश्यक नहीं है।

२. उनको कैंटनों के अधिकारियों द्वारा सहायता की प्रार्थना करने तक प्रतीक्षा करने की भी आवश्यकता नहीं है।

३. यदि कोई कैंटन अपने संविधान में संशोधन कर रहा है तो यह कारण संघीय हस्तक्षेप पर कोई रुकावट नहीं है।

४. संघीय प्राधिकारी, जो उस कैंटन में भेजा जाता है, कैंटन के प्राधि-

[1]Robert C. Brooks, *Government and Politics of Switzerland*, pp. 56-57.

कारियों की उतनी शक्ति अपने हाथ में ले सकता है जितनी वह पुनः शांति स्थापित करने के लिये आवश्यक समझता है। वह कैंटन के विधान मंडल को निलम्बित (Suspend) कर सकता है और उसकी शक्तियों को कुछ काल के लिये अपने हाथ में ले सकता है।

संघीय हस्तक्षेप की विधि—१८४८ से १९२० तक संघीय शासन ने कैंटनों में आन्तरिक अशान्ति के फलस्वरूप ११ बार हस्तक्षेप किया। इन सभी में संघीय शासन ने अपने एक पूर्ण अधिकार संपन्न प्रतिनिधि को उपद्रव से प्रभावित कैंटन में भेजा और उसने वहाँ जाकर सर्वप्रथम शान्तिपूर्ण ढंग से उपद्रव समाप्त करने का प्रयास किया। परन्तु अपने प्रयास में सफल न होने पर उसने संघीय सेना को बुलवाया। अशान्ति की स्थिति समाप्त होने तक के लिये उसने शासन के आवश्यक कार्य अपने हाथ में ले लिये और तब तक उन्हें अपने हाथ में रखा जब तक कैंटन में पुनः पूर्ण शान्ति स्थापित नहीं हो गई। परन्तु नवम्बर १९३२ में जेनेवा नामक कैंटन में जब संघीय हस्तक्षेप की आवश्यकता पड़ी तो संघीय शासन ने इस प्रकार के किसी प्रतिनिधि की नियुक्ति नहीं की। संघीय शासन किस प्रकार हस्तक्षेप करेगा इसके संबंध में कोई निश्चित व्यवस्था नहीं है।

संविधान के अनुसार वह कैंटन जो संघीय हस्तक्षेप की प्रार्थना करता है या जिस के कारण हस्तक्षेप करना पड़ता है, उसका सारा व्यय वहन करता है; परन्तु संघीय सभा को विशेष परिस्थितियों में व्यय संबंधी अन्य व्यवस्था करने का भी अधिकार है। अधिकांश अवसरों पर संघीय सभा ने कैंटनों को व्यय-भार से मुक्त कर दिया है।

प्रत्येक कैंटन दूसरे कैंटन में सहायता के लिये जाने वाली संघीय सेना या कैंटनों की सेनाओं को मार्ग-सुविधा देने के लिये बाध्य है।[1] दूसरे कैंटनों की सेनाएँ भी संघीय अधिकारी की आज्ञानुसार कार्य करती है।

स्विस संघीय व्यवस्था की अन्य संघ राज्यों से तुलना—संघात्मक शासन वाले देशों में स्विट्ज़रलैंड के अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमेरिका, आस्ट्रेलिया, कनाडा तथा भारत का प्रमुख स्थान है। यह प्रश्न विवादास्पद है कि सोवियत संघ की शासन व्यवस्था वास्तव में संघात्मक है या नहीं, किन्तु वहाँ के संविधान की धाराओं से तो यही बोध होता है कि वहाँ भी संघात्मक शासन है। यहाँ हम

[1] अनुच्छेद १७

संक्षेप में इन देशों की संघीय व्यवस्था से स्विट्ज़रलैंड की तुलना कर उनकी समानताओं तथा असमानताओं पर विचार करेंगे।

संयुक्त राज्य अमेरिका तथा स्विट्ज़रलैंड दोनों में पहले एक राज्य-मंडल (Confederation) तथा बाद में संघ-राज्य (Federation) का निर्माण हुआ। दोनों देशों में संघीय शासन तथा एककों (Units) के बीच शक्ति-वितरण संघवादी तथा राज्यवादी तत्वों के बीच एक समझौते का परिणाम था। इसके फलस्वरूप संघ-राज्य बन जाने के बाद भी दोनों देशों में एककों को पर्याप्त स्वतंत्रता तथा स्वायत्तता प्राप्त रही। स्विट्ज़रलैंड के संविधान में स्पष्ट उल्लेख है कि कैंटन संघीय सत्ता को हस्तांतरित किये गए अधिकारों के अतिरिक्त अन्य सभी अधिकारों का प्रयोग कर सकते हैं। संघीय संविधान की सीमाओं में कैंटनों को संप्रभुता प्राप्त है। संविधान में संशोधन करने के लिये दोनों देशों में एककों की स्वीकृति आवश्यक है। एककों की सीमाओं में संघीय शासन को परिवर्तन करने का अधिकार नहीं है। एककों के अपने-अपने संविधान होते हैं जिन के अनुसार उनका शासन होता है। दोनों देशों में एककों के क्षेत्र तथा जनसंख्या में महान अंतर होते हुए भी उनकी समानता के सिद्धान्त को स्वीकार किया गया है। इसके परिणाम-स्वरूप दोनों देशों के विधान मंडल के उच्च सदन में एककों को समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया है। दोनों देशों में संघीय विधान मंडल के दोनों सदनों के विधि-निर्माण संबंधी अधिकारों में विशेष अंतर नहीं है। कोई भी विधेयक तब तक विधि का रूप नहीं ले सकता जब तक उसे दोनों सदनों द्वारा पारित नहीं किया जाता। शक्ति-वितरण में भी हम स्विस-संघ और अमेरिका में पर्याप्त समानता पाते हैं। दोनों के संविधानों में अवशिष्ट अधिकार एककों को दिए गए हैं। ऊपर हमने अमेरिका और स्विट्ज़रलैंड की संघीय व्यवस्था में जिन समानताओं का उल्लेख किया है, लगभग वही सब स्विट्ज़रलैंड और आस्ट्रेलिया की तुलना करने पर हमारे सामने आएँगी।

परन्तु यह समझना भूल होगी कि स्विट्ज़रलैंड तथा अमेरिका व आस्ट्रेलिया की संघीय व्यवस्था में कोई अंतर ही नहीं है। अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया के संविधानों में न्यायपालिका को संविधान की व्याख्या तथा उसकी रक्षा करने का कार्य सौंपा गया है। यदि किसी प्रश्न पर किसी राज्य की सरकार तथा संघीय शासन में विवाद उठ खड़ा होता है तो अंतिम निर्णय उच्चतम न्यायालय ही कर सकता है। स्विट्ज़रलैंड की न्यायपालिका को यह अधिकार प्राप्त नहीं है। संघीय विधान मंडल द्वारा कोई ऐसी विधि पारित किये जाने पर जो संघीय शासन

के क्षेत्र में नहीं है, संघीय न्यायालय उसे अवैध घोषित नहीं कर सकता। ऐसी स्थिति में जनता ही उसे रद्द कर सकती है। आंतरिक व्यवस्था बनाए रखने तथा वाह्य आक्रमणों से रक्षा करने के लिए संघीय शासन को कैंटन के शासन में हस्तक्षेप करने का अधिकार दिया गया है। जैसा हम इसके पूर्व देख चुके हैं संघीय शासन केवल आशंका मात्र होने पर भी हस्तक्षेप कर सकता है। संघीय शासन द्वारा इस व्यवस्था की आड़ में कैंटनों की स्वायत्तता में अनुचित हस्तक्षेप किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त एक अंतर यह भी है कि अमेरिका में संघीय विधियों को कार्यान्वित करने के लिये संघीय अधिकारी रहते हैं जब कि स्विट्ज़रलैंड में संघीय विधियाँ तथा उच्चतम न्यायालय के निर्णय भी कैंटनों के अधिकारियों द्वारा ही कार्यान्वित किये जाते हैं।

यदि अमेरिका व आस्ट्रेलिया से स्विस संघीय व्यवस्था की तुलना करने पर हम असमानताओं की अपेक्षा समानताओं का आधिक्य पाते हैं तो भारत व कनाडा के संविधानों से तुलना करने पर हम इसके विपरीत स्थिति पाते हैं। तब हमें असमानताएँ अधिक व समानताएँ कम मिलती हैं। कनाडा तथा भारत दोनों देशों के संविधानों में 'फेडरेशन' के स्थान पर 'यूनियन' शब्द का प्रयोग किया गया है। 'यूनियन' शब्द से ही हमें केन्द्रीय शासन के अधिक शक्तिशाली होने का आभास मिलता है। वस्तुतः वास्तविकता भी यही है। भारत की अपेक्षा कनाडा में केन्द्रीय शासन और भी अधिक शक्तिशाली है; किन्तु इन दोनों देशों में एककों को जितनी स्वायत्तता प्राप्त है उससे स्विट्ज़रलैंड के कैंटन बहुत अधिक स्वतंत्र हैं। कनाडा में तो संघीय शासन की अनुमति प्राप्त न होने पर कोई विधेयक कानून बन ही नहीं सकता। भारत तथा कनाडा दोनों में अवशिष्ट शक्तियाँ संघ को दी गई हैं, किन्तु स्विट्ज़रलैंड में यह शक्तियाँ संघीय शासन को प्रदान की गई हैं। कनाडा तथा भारत दोनों में संघीय विधान मंडल के द्वितीय सदनों में एककों को समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार नहीं है। विधान मंडल का निम्न सदन इन दोनों देशों में उच्च सदन से अधिक शक्तिशाली होता है। भारतीय संविधान में राष्ट्रपति को दिये गए संकटकालीन अधिकारों के प्रयोग के द्वारा शासन के स्वरूप को संघात्मक से एकात्मक किया जा सकता है। स्विट्ज़रलैंड के संविधान में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। वहाँ संघीय शासन को कुछ विशेष परिस्थितियों में कैंटनों के संविधानों में हस्तक्षेप करने का अधिकार अवश्य दिया गया है किन्तु वहाँ जनता को दिये गए विस्तृत अधिकारों के कारण उसके दुरुपयोग की संभावना बहुत कम है। सामान्य स्थिति में भी भारत

के संघीय शासन को इतने अधिक अधिकार दिये गए हैं कि कुछ विद्वानों ने यह शंका प्रकट की है कि क्या भारत का संविधान वास्तव में संघीय है। यहाँ तक कि संसद को यह अधिकार दिया गया है कि वह केवल साधारण विधि पारित करके किसी राज्य की सीमा में परिवर्तन कर सकती है या किसी राज्य को दूसरे राज्य में मिला सकती है। १९५३ में संसद द्वारा विधि बना कर आंध्र राज्य का निर्माण तथा १९५४ में बिलासपुर राज्य का हिमाचल प्रदेश में मिलाया जाना इसके प्रमाण हैं।

अन्त में हम अति संक्षेप में स्विस संघीय व्यवस्था की तुलना सोवियत् संघ की व्यवस्था से करेंगे। १९३६ के 'स्टालिन संविधान' में १९४४ में जो संशोधन किए गए उनसे सोवियत् संघ के एककों को बहुत से ऐसे महत्त्वपूर्ण अधिकार दिए गए जो सामान्यत: अन्य संघ-राज्यों में एककों को नहीं दिए जाते। इन अधिकारों में विदेशों से संबंध स्थापित करने का अधिकार तथा अपनी सेना रखने का अधिकार भी सम्मिलित हैं। सोवियत् संविधान में एककों को संघ से अलग होने का अधिकार भी दिया गया है। लेकिन यह बात विवादास्पद है कि व्यवहार में इन अधिकारों का कहाँ तक प्रयोग किया जा सकता है। जहाँ तक संघ से अलग होने के अधिकार का संबंध है, उसके साथ कुछ ऐसे शर्तें लगा दी गई हैं जिन्हें पूरा करने पर ही कोई एकक इस अधिकार का प्रयोग कर सकता है। १९४४ के सांविधानिक संशोधन के विषय में लेखकों का यह मत है कि वह केवल इस कारण किया गया था, जिससे सोवियत् संघ के एकक भी संयुक्त राष्ट्र संघ के सदस्य बन सकें। इस उद्देश्य में अंशत: सफलता भी मिली क्योंकि यूक्रैन (Ukraine) तथा बाइलोरशा (Byelorussia) नाम के दो एककों को संयुक्त राष्ट्र संघ के कुछ अंगों की सदस्यता प्राप्त हो भी गई। साम्यवादी दल के प्रभाव के कारण यह कहना कठिन है कि सोवियत् संघ में एककों को कितनी स्वतंत्रता प्राप्त है। साम्यवादी दल के कठोर नियंत्रण के कारण यह असंभव प्रतीत होता है कि विभिन्न एकक स्वतंत्रतापूर्वक कार्य कर सकें।

स्विट्ज़रलैंड में संघ तथा एककों के बीच वास्तविक संबंध—स्विट्ज़रलैंड की गणना हम उन मध्य श्रेणी के राज्यों में कर सकते हैं जहाँ न तो सत्ता का बहुत अधिक केन्द्रीकरण है और न विकेन्द्रीकरण। परन्तु हमको ऐसे भी लेखक मिलते हैं जिनके विचार से स्विट्ज़रलैंड में संघीय शासन ही सर्वशक्तिमान है तथा कैंटनों की सरकारें उसके सामने बिलकुल अशक्त हैं। ऐसे लेखकों में डूप्रेज़ (Dupreiz) का नाम उल्लेखनीय है जिनके विचार से "स्विस संविधान राज्यमंडल (संघ)

को कैंटनों का शिक्षक और निरीक्षक बना देता है" ।[१] यह मत हमें अतिशयोक्तिपूर्ण प्रतीत होता है क्योंकि कैंटन ही नहीं अपितु कम्यून भी स्विस नागरिकों के जीवन में बहुत महत्त्वपूर्ण स्थान रखते हैं। संघ की शक्तियाँ अधिक महत्त्वपूर्ण होने पर भी यह नहीं कहा जा सकता कि कैंटनों का कोई स्वतंत्र अस्तित्व ही नहीं है। जैसा ऊपर किये गए तुलनात्मक अध्ययन से स्पष्ट है स्विस कैंटनों को भारत, कनाडा, सोवियत् संघ, दक्षिणी अफ्रीका आदि संघ राज्यों से अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। एक स्विस लेखक बोंजर (Bonjour) ने कैंटनों की महत्त्वपूर्ण स्थिति पर प्रकाश डालते हुए लिखा है कि विभिन्न कैंटन तथा अर्द्ध कैंटन अपने राजनीतिक संगठन को पूर्ण करने तथा प्रजातांत्रिक संस्थाओं का विकास करने की अटूट भावना से प्रेरित अनेक छोटे-छोटे राष्ट्र हैं।"[२]

---

[1]Dupreiz's opinion quoted by Lowell in his *Governments and Parties in Continental Europe*, Vol. II, p. 188.

[2]"The cantons and half cantons are all so many small nations animated by a ceaseless desire to perfect their political organisation and to develop their democratic institution."—Bonjour, F., in *Real Democracy in Operation—The Example of Switzerland*.

अध्याय ५

संघीय कार्यपालिका

स्विट्ज़रलैंड के संविधान में जिस संघीय कार्यपालिका की व्यवस्था है वह विश्व के संविधानों में अनुपम और अतुल्य है। संसार के अन्य सभी प्रमुख देशों में कार्यपालिका शक्ति एक व्यक्ति में निहित रहती है और उसी के नाम से सारे देश के शासन का संचालन होता है। परन्तु इसके विपरीत स्विट्ज़रलैंड में सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न हो कर सात सदस्यों की एक संघीय परिषद में निहित है। स्विस संविधान के ९५ वें अनुच्छेद के अनुसार 'राज्य संघ की सर्वोच्च निर्देशन (directing) तथा कार्यकारिणी (Executive) शक्ति सात सदस्यों, की एक संघीय परिषद द्वारा प्रयुक्त की जाती है।'[1] इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड में वास्तविक और नाम-मात्र की दो कार्यपालिकाएँ नहीं हैं। वहाँ एक ही संस्था दोनों का कार्य करती है।

मंडलात्मक कार्यपालिका ही क्यों ?—ऊपर हम उल्लेख कर चुके हैं कि स्विट्ज़रलैंड में सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न होकर सात व्यक्तियों की एक परिषद या मंडल में निहित है। इनमें सभी का स्थान बराबर का होता है और सभी के अधिकार भी बराबर होते हैं। केवल कार्य की सुविधा के लिये तथा परिषद की बैठकों का सभापतित्व करने के लिये एक सदस्य को एक वर्ष के लिये अध्यक्ष चुन लिया जाता है। स्विस संविधान के निर्मातागण संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान से अत्यधिक प्रभावित हुए थे और उन्होंने उस से कई वस्तुएँ अपनाई हैं। स्विट्ज़रलैंड के विधान मंडल तथा अमेरिका की कांग्रेस में बहुत सी समानताएँ हैं। परन्तु स्विस कार्यपालिका अमेरिका की कार्यपालिका से बिल्कुल भिन्न है। संक्षेप में मंडलात्मक कार्यपालिका (Collegiate executive) को प्रश्रय दिये जाने के कारण निम्नलिखित हैं:

१. १८४८ में संविधान-निर्माण के पूर्व जहाँ कोई संघीय कार्यपालिका नहीं थी वहाँ विभिन्न कैंटनों में मंडलात्मक ढंग की कार्यपालिकाएँ थीं। यह कार्य-

[1]Article 95. "The supreme directing and executive power in the confederation is exercised by Federal Council of seven members."

पालिकाएँ अपना कार्य सफलतापूर्वक कर रही थीं। जब संविधान-निर्माताओं के सामने संघीय शासन की कार्यपालिका का स्वरूप निश्चित करने की समस्या आई तो उन्होने विदेशों की नक़ल न कर अपने ही देश के कैंटनों की कार्य-पालिकाओं के समान ही संघीय कार्यपालिका के निर्माण की व्यवस्था की। इस प्रकार हम कह सकते हैं कि संविधान-निर्माण के पूर्व से ही स्विट्ज़रलैंड में मंडलात्मक या बहुल कार्यपालिकाओं की परम्परा थी।

२. स्विट्ज़रलैंड में कभी भी राजतंत्रात्मक (Monarchical) शासन नहीं रहा। इस कारण वहाँ की जनता किसी एक व्यक्ति के हाथ में सत्ता केन्द्रित करने का स्वभावतः विरोध करती है। अमेरिका के राष्ट्रपति-पद को वहाँ अत्यधिक शक्तिशाली तथा प्रजातांत्रिक सिद्धांतों के विरुद्ध समझा जाता है। निर्वाचित राष्ट्रपति-पद के संबंध में सांविधानिक प्रारूप समिति ने १८४८ में अपने आलेख में लिखा था : "समिति किसी ऐसे पद का निर्माण प्रस्तावित करने की बात सोच नहीं सकी जो स्विस जनता के विचारों तथा स्वभाव के इतना प्रतिकूल हो तथा जिसमें वह राजतंत्रात्मक या तानाशाही प्रवृत्ति का प्रमाण देख सके। स्विट्ज़रलैंड में परिषदों की पद्धति जमी हुई है। हमारी प्रजा तांत्रिक भावना किसी अनन्य व्यक्तिगत प्रधानता के प्रति विद्रोह करती है।"[1]

३. १७९८ से १८०३ तक स्विट्ज़रलैंड फ्रांस के अधीन रहा। उस समय स्विट्ज़रलैंड में सर्वोच्च कार्यपालिका के रूप में पाँच व्यक्तियों की एक 'डाय-रेक्टरी' ने कार्य किया था। १८४८ में संविधान निर्माताओं पर इस 'डाय-रेक्टरी' का भी प्रभाव पड़ा। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि इस डायरेक्टरी का निर्वाचन भी विधान मंडल के दोनों सदनों के द्वारा ही किया जाता था।

संघीय परिषद का निर्वाचिन तथा कार्यकाल—अनुच्छेद ९६ के अनुसार संघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन संघीय सभा (विधान मंडल) के सदस्यों द्वारा एक संयुक्त अधिवेशन में किया जाता है। विधान मंडल के निम्न सदन (राष्ट्रीय परिषद) के कार्यकाल के समान ही संघीय परिषद के सदस्यों का

---

[1] "The Committee could not think of proposing the creation of an office so contrary to the ideas and habits of the Swiss people who might see therein evidence of a monarchical or dictatorial tendency. In Switzerland one is attached to councils. Our democratic feeling revolts against any exclusive pre-eminence." *Report of the Constitutional Draft Committee*, dated 8th April, 1848.

कार्यकाल भी ४ वर्ष ही है। हर ४ वर्ष के पश्चात् राष्ट्रीय परिषद का निर्वाचन संपन्न हो जाने के बाद संघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन होता है। १९३१ के पूर्व राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन हर तीन वर्ष के बाद होता था और उस समय तक संघीय परिषद के सदस्यों का कार्यकाल भी तीन वर्ष ही था। यदि संघीय परिषद में किसी कारण से कोई स्थान रिक्त हो जाता है तो विधान मंडल के सदस्य शेष अवधि के लिये नये सदस्य को निर्वाचित कर लेते हैं। ४ वर्ष की अवधि से पूर्व ही विधान मंडल के निम्न सदन का विघटन हो जाने की दशा में संघीय परिषद का भी विघटन हो जाता है। राष्ट्रीय परिषद का विघटन केवल संविधान के अनुच्छेद १२० के अन्तर्गत संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण (Total Revision) होने की दशा में ही हो सकता है।

संघीय परिषद का सदस्य चुने जाने के लिये किन्हीं विशेष अर्हताओं (Qualifications) की आवश्यकता नहीं है। स्विट्ज़रलैंड का प्रत्येक वह नागरिक जो विधान मंडल के निम्न सदन (राष्ट्रीय परिषद) का सदस्य चुना जाने की अर्हताएँ रखता है वह संघीय परिषद का भी सदस्य निर्वाचित हो सकता है।[1] एक कैंटन से संघीय परिषद का केवल एक ही सदस्य चुना जा सकता है। संविधान के अनुसार दूसरी कोई रोक नहीं है। परन्तु कुछ ऐसी परिपाटियाँ बन गई हैं जिन से संघीय परिषद के सदस्यों के लिये निर्वाचित हो सकने वाले प्रत्याशियों का क्षेत्र बहुत सीमित हो गया है। यह परिपाटियाँ भिन्न भाषा-भाषी क्षेत्रों, विभिन्न धर्मानुयायियों तथा विभिन्न राजनीतिक दलों के सदस्यों को प्रतिनिधित्व देने के लिये निर्मित हुई हैं। संविधान निर्माण से अब तक ज्यूरिख़ तथा बर्न नामक दो सर्वाधिक जनसंख्या वाले कैंटनों को हमेशा संघीय परिषद में एक-एक स्थान प्राप्त होता रहा है। केवल कुछ वर्षों को छोड़ कर शेष काल में वौड नामक कैंटन से भी संघीय परिषद का एक सदस्य चुना जाता रहा है। आरगुएव तथा टिचिनो नामक कैंटनों से भी पर्याप्त समय तक संघीय परिषद का एक-एक सदस्य चुना गया है। १९११ से अब तक लगातार टिचिनो नामक कैंटन से संघीय परिषद के लिये एक सदस्य निर्वाचित होता रहा है। टिचिनो इटालियन-भाषी कैंटन है और इटालियन भाषा-भाषियों को प्रतिनिधित्व देने के लिये ही वहाँ से संघीय

[1] अनुच्छेद ९६. (प्रत्येक स्विस नागरिक जो मतदाता है राष्ट्रीय परिषद का सदस्य चुना जा सकता है। धर्माधिकारियों (Clergy) को मताधिकार प्राप्त नहीं है इस कारण वह राष्ट्रीय परिषद और संघीय परिषद दोनों में से किसी के सदस्य नहीं चुने जा सकते।)

परिषद का एक सदस्य चुना जाता है। वौड स्विट्ज़रलैंड के फ्रैंच भाषी कैंटनों में सर्वाधिक जनसंख्या वाला कैंटन है और इसी कारण उसे संघीय परिषद में सदा प्रतिनिधित्व दिया जाता है। साधारणतया संघीय परिषद में ५ या ४ जर्मनभाषी, १ फ्रैंच भाषी और १ इटालियन भाषी अथवा २ फ्रैंचभाषी सदस्य रहते हैं। इसके अतिरिक्त इस बात का भी ध्यान रक्खा जाता है कि देश के प्रमुख धर्मावलम्बियों को भी प्रतिनिधित्व मिले।

क्षेत्र, धर्म और भाषा के इन बंधनों के अतिरिक्त यह भी प्रयत्न किया जाता है कि विभिन्न राजनीतिक दलों को संघीय परिषद में भी समुचित प्रतिनिधित्व मिले। इससे यह न समझना चाहिये कि संघीय परिषद में सदा ही विधान मंडल में राजनीतिक दलों की स्थिति के अनुपात से ही सदस्य रहते हैं। परन्तु ऐसा करने का अधिकाधिक प्रयत्न किया जाता है। यह स्विस कार्यपालिका की अपनी विशेषता है कि उसमें साधारण शांति काल में भी सभी दलों के प्रतिनिधि रहते हैं। दूसरे सभी प्रजातांत्रिक देशों में या तो एकदलीय सरकारें होती हैं या फ्रांस की भाँति जब बहुदलीय मंत्रिमंडल भी बनते हैं तो उनमें सब दलों के प्रतिनिधि नहीं रहते। कुछ दल मिल कर मंत्रिमंडल बनाते हैं तथा दूसरे दल विरोधी दलों के रूप में कार्य करते हैं। इसके विपरीत स्विट्ज़रलैंड में सदा ही वैसी ही राष्ट्रीय सरकार रहती है जैसी कुछ समय के लिये इंग्लैंड में द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान में बनाई गई थीं।[1] आजकल भी स्विट्ज़रलैंड की कार्यपालिका में उदारदलीय, समाजवादी, कृषक तथा कैथोलिक कट्टरपंथी दलों के प्रतिनिधि मिल कर कार्य करते हैं।

संघीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन में यह भी ध्यान रक्खा जाता है कि चुने जाने वाले सदस्य को शासन के जिस विभाग का कार्य देखना है वह उसके लिये उपयुक्त भी हो। इस प्रकार यदि सेना विभाग के प्रधान का स्थान रिक्त होता है तो निर्वाचन के समय यह ध्यान रखा जाता है कि किसी ऐसे व्यक्ति को निर्वाचित किया जाय जो सेना संबंधी मामलों की जानकारी रखता हो तथा जिसे ऐसे कार्यों का अनुभव भी हो। दोबारा निर्वाचन की इच्छा रखने वाले सभी सदस्यों को साधारणतया पुनः निर्वाचित कर दिया जाता है।

[1] १९४७ में भारत को स्वतंत्रता मिलने पर ऐसी ही राष्ट्रीय सरकार बनाने का प्रयत्न किया गया था जो असफल रहा। समाजवादी दल मन्त्रिमंडल में सम्मिलित नहीं हुआ और डा० मुकर्जी, श्री नियोगी तथा जॉन मथाई, आदि ने आपसी मतभेदों के कारण मंत्रिमंडल से त्यागपत्र दे दिया।

संविधान में ऐसी कोई धारा न होते हुए भी यह एक सुस्थिर परम्परा बन गई है कि संघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन विधान मंडल के दोनों सदनों के सदस्यों में से ही किया जाता है। अधिकांश सदस्य अब निम्न सदन (राष्ट्रीय परिषद) के सदस्यों में से ही चुने जाते हैं। परन्तु यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि संघीय परिषद का सदस्य निर्वाचित होते ही किसी भी व्यक्ति को राष्ट्रीय परिषद या राज्य परिषद की सदस्यता से त्यागपत्र दे देना पड़ता है। कोई व्यक्ति कार्यपालिका तथा विधान मंडल दोनों का सदस्य नहीं रह सकता। साथ ही संघीय परिषद का सदस्य संघ शासन या किसी कैंटन के शासन में किसी पद पर कार्य कर सकता नहीं।[1] १९१४ में निर्मित एक नियम के अनुसार दो निकट संबंधी परिषद के सदस्य नहीं हो सकते और संघीय परिषद के सदस्यों के निकट संबंधी किसी ऐसे पद पर कार्य नहीं कर सकते जो संघीय परिषद के अधीन हो।[2]

स्पष्ट ही है कि उपलिखित बंधनों के कारण संघीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचनार्थ प्रत्याशियों की संख्या अत्यंत सीमित हो जाती है। यदि ज्यूरिख़ नामक कैंटन के संघीय परिषद के सदस्य की मृत्यु हो जाती है या वह स्वयं त्याग-पत्र दे देता है, तो परंपरा के कारण यह आवश्यक है कि नया सदस्य उसी कैंटन का निवासी हो। यह भी आवश्यक है कि वह विधान मंडल का सदस्य हो और उसी राजनीतिक दल का सदस्य हो जिसका सदस्य वह सदस्य था जिसका स्थान रिक्त हुआ है। मान लिया कि यदि उस दल के विधान मंडल में ५ ही सदस्य हों तो उनमें से १ ही २ ऐसे होंगे जो उसी धर्म को मानने वाले हों और रिक्त स्थान के विषय में विशेष जानकारी रखते हों। पुनर्निर्वाचन की इच्छा रखने वाले सभी सदस्यों को दोबारा चुन लिये जाने के कारण साधारणतया परिषद के १ या २ से अधिक सदस्यों का स्थान रिक्त नहीं होता। रिक्त स्थानों की पूर्ति के लिये निर्वाचन सामूहिक रूप से न होकर व्यक्तिगत रूप से होता है।

सदस्यों के बार-बार पुनर्निर्वाचन का परिणाम यह होता है कि संघीय परिषद के अधिकांश सदस्य लम्बी अवधि तक कार्य करते रहते हैं। इस प्रकार वह काफ़ी अनुभवी हो जाते हैं। तीस-तीस वर्ष तक कार्य करने वाले सदस्यों के नाम

---

[1] अनुच्छेद ९८

[2] *Law On the Organisation of the Federal Administration*, 1914.

गिनाए जा सकते हैं। इनमें डा० जीसप मॉटा (Dr. Guispe Motta) का नाम उल्लेखनीय है जिन्होंने २८ वर्ष (१९११-१९३९) तक संघीय परिषद के सदस्य के रूप में कार्य किया। डा० फ़िलिप ऐटर (Dr. Phillip Atter) १९३१ से अब तक लगातार संघीय परिषद के सदस्य हैं।

वेतन—संघीय परिषद के प्रत्येक सदस्य को ४८००० J फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है सदस्यों को वेतन संघीय निधि (Federal Treasury) से दिया जाता है। दूसरे देशों के मंत्रियों की तुलना में यह वेतन बहुत कम है। परिषद के सदस्य अत्यंत सादगी से जीवन व्यतीत करते हैं। इस संबंध में ह्यूबर ने एक घटना का उल्लेख किया है। कहा जाता है कि एक बार परिषद के एक सदस्य से पूछा गया कि वह रेल में सदा तृतीय श्रेणी में ही क्यों यात्रा करता है। उसने उत्तर दिया, "क्योंकि कोई चतुर्थ श्रेणी नहीं होती।"[1] दस वर्ष से अधिक संघीय परिषद के सदस्य रहने वाले ऐसे व्यक्तियों को जिनकी अवस्था ५५ वर्ष से अधिक होती है निवृत्ति-वेतन (Pension) दिया जाता है। यह निवृत्ति वेतन उनके वेतन का ४० से ६० प्रतिशत तक होता है।

संघीय परिषद का सभापति, या स्विस राज्यमंडल का राष्ट्रपति निर्वाचन कार्यकाल तथा वेतन

संघीय विधान मंडल (संघीय सभा) के दोनों सदनों के सदस्य संयुक्त, अधिवेशन में संघीय परिषद के सदस्यों में से एक को एक वर्ष के लिये परिषद का सभापति चुनते हैं। यही संघीय परिषद का सभापति स्विस राज्य-मंडल का राष्ट्रपति (President) कहलाता है।[2] स्पष्ट ही है कि राष्ट्रपति पद के लिये किसी विशेष अर्हता (Qualification) की आवश्यकता नहीं है। कोई भी सदस्य दो वर्ष तक निरन्तर सभापति नहीं चुना जा सकता एक वर्ष का सभापति तुरंत ही दूसरे वर्ष के लिये उपसभापति भी नहीं चुना जा सकता। संविधान में कोई ऐसा उपबन्ध (Provision) न होने पर भी एक वर्ष का उपसभापति दूसरे वर्ष अवश्य ही सभापति चुन लिया जाता है। ब्रुक्स के अनुसार इस कारण राजनीतिक क्षेत्रों में यह जानने की अधिक उत्सुकता रहती है कि उपसभापति कौन चुना जाता है। सभापति पद के लिये तो उप-सभापति का चुना जाना निश्चित ही समझा जाता है।[3]

[1] हैन्स ह्यूबर, 'स्विट्ज़रलैंड की शासन प्रणाली' (हिन्दी अनु० पृ. ६५)
[2] अनुच्छेद, ९८
[3] Brooks, *Government and Politics of Switzerland*, p. 108.

राष्ट्रपति को उतना ही वेतन मिलता है जितना कि संघीय परिषद के अन्य सदस्यों को। केवल उसे आमोदादि (Entertainments) के लिये ३००० फ्रैंक वार्षिक अतिरिक्त भत्ता मिलता है। इस प्रकार कुल मिला कर स्विस राष्ट्रपति को ५१००० फ्रैंक वार्षिक मिलते हैं।

राष्ट्रपति के कार्य तथा अधिकार—स्विट्ज़रलैंड के राष्ट्रपति के कार्यों को हम दो भागों में विभाजित कर सकते हैं। प्रथम, ऐसे कार्य जो वह स्विस राज्य संघ के राष्ट्रपति के रूप में करता है। ऐसे कार्यों में सभी अधिकारिक अवसरों (Official Occasions) पर राज्य तथा शासन का प्रतिनिधित्व करना, विदेशों से आये हुए, राजदूतों को स्वीकृत करना आदि है। राष्ट्रीय उत्सवों आदि पर उसे सर्वाधिक सम्मानित स्थान दिया जाता है। द्वितीय श्रेणी में हम ऐसे कार्यों को रख सकते हैं जिन्हें वह संघीय परिषद के सभापति के रूप में करता है। ऐसे कार्यों में संघीय परिषद की बैठकों का सभापतित्व करना तथा मतदान में ग्रंथि पड़ने पर (in case of tie) निर्णायक मत देना आदि हैं। वह संघीय परिषद के दूसरे सदस्यों के कार्य की देख भाल कर सकता है और अपने सुझाव दे सकता है परन्तु उनके न माने जाने पर किसी सदस्य को पदत्याग करने के लिये विवश नहीं कर सकता। सामान्यत: उसे अपने विभाग संबंधी कार्यों से इतना अवकाश ही नहीं मिलता कि वह दूसरे सदस्यों के विभागों के कार्य की देख-भाल करे। इस प्रकार हम देखते हैं कि उसे कोई महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त नहीं हैं। उसे जो भी अधिकार प्राप्त हैं वह संघीय परिषद के सदस्य के रूप में प्राप्त हैं। वह शासन के सात विभागों में से एक का अध्यक्ष होता है और अपनी इस स्थिति के कारण अपने विभाग का सारा कार्य देखता है। आपत्तिकाल में कभी-कभी संघीय परिषद उसे अपने स्थान पर कार्य करने का अधिकार दे देती है परन्तु ऐसी स्थिति में राष्ट्रपति द्वारा किया हुआ कोई कार्य संघीय परिषद के द्वारा अनुमोदित हुए बिना मान्य (Valid) नहीं होता।

राष्ट्रपति-पद की तुलनात्मक स्थिति—पद के नाम की समानता के कारण स्विस राष्ट्रपति की संयुक्त राज्य अमेरिका या अन्य अध्यक्षात्मक प्रणाली वाले देशों के राष्ट्रपतियों से तुलना करना भूल होगी। जहाँ अध्यक्षात्मक प्रणाली वाले देशों में राष्ट्रपति (President) कार्यपालिका का वास्तविक अध्यक्ष होता है वहाँ स्विस राज्यसंघ का राष्ट्रपति केवल नाममात्र के लिये ही कार्यपालिका का प्रमुख होता है। वैधानिक दृष्टि से उसे कार्यपालिका का प्रमुख भी नहीं कहा जा सकता। वह संघीय परिषद का सभापति होता है परन्तु इस कारण उसकी

तुलना मन्त्रिमंडलात्मक प्रणाली वाले देशों के प्रधान-मंत्री से नहीं की जा सकती। ऐसे देशों में प्रधान मंत्री अत्यंत शक्तिशाली होता है, यहाँ तक कि उसकी तुलना सूर्य से की जाती है जिसके चारों ओर नक्षत्र लोक घूमा करते हैं। परन्तु स्विस राष्ट्रपति अत्यंत अशक्त होता है। एक अमेरिकी लेखक ने उसे "एक अधिक महत्त्व से रहित राष्ट्रपति"[1] की संज्ञा दी है। वास्तव में उसे केवल "समकक्षियों में प्रथम" [2]कहा जा सकता है, क्योंकि उसे संघीय परिषद्‌ के अन्य सदस्यों से अधिक कोई महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त नहीं हैं। उसका पद केवल कार्य में सुविधा के लिये है और उसे जो भी कार्य करने होते हैं वह केवल लोकाचार (Ceremonies) से संबंधित हैं। वह न तो संघीय परिषद के सदस्यों की नियुक्ति करता है, न उनमें विभागों का वितरण करता है और न उन्हें पदत्याग के लिये विवश ही कर सकता है। भारत सरीखे ऐसे देशों के राष्ट्रपतियों से भी, जो देश के केवल नाममात्र के शासक हैं, स्विस राष्ट्रपति की तुलना नहीं की जा सकती। भारत के राष्ट्रपति को प्रमुख अधिकारियों की नियुक्ति आदि करने, संसद से विधेयकों पर पुनर्विचार करने को कहने, तथा आपत्तिकाल में संविधान की रक्षा हेतु महत्त्वपूर्ण पग उठाने के अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु स्विस राष्ट्रपति को ऐसे कोई अधिकार प्राप्त नहीं हैं।

परन्तु इससे यह न समझना चाहिये कि स्विस राष्ट्रपति सर्वथा प्रभावहीन होता है। यह सत्य है कि संविधान ने उसे कोई महत्त्वपूर्ण अधिकार नहीं दिये हैं। परंतु वह अपने दल का एक प्रमुख नेता होता है और इस कारण काफ़ी प्रभावशाली होता है। वह शासन के विभिन्न विभागों में से एक विभाग का प्रमुख होता है और संविधान बनने के काफ़ी समय बाद तक वह 'राजनीतिक विभाग' (Political Department), जो स्विट्ज़रलैंड में विदेश विभाग के कार्य करता है, का प्रमुख रहता था। इसी कारण इस विभाग को 'राष्ट्रपति का विभाग' (President's Department) कहा जाता था। एक महत्त्वपूर्ण विभाग का प्रमुख होने के कारण वह दूसरों को अपने विचारों से प्रभावित कर सकता है। राष्ट्रपति का पद स्विट्ज़रलैंड के शासन का सर्वोच्च पद है। ब्रुक्स के अनुसार इसी कारण जनसेवा के एक लम्बे जीवन के पश्चात इस पद की सर्वोच्च पारितोषिक के रूप में कामना की जाती है; और इसी

[1] "A president of not much importance."
[2] "Primus inter pares."

कारण यह समस्त स्विस जनता के द्वारा बहुत आदर पाता है।[1]

उपराष्ट्रपति—स्विस संघीय विधान मंडल के दोनों सदनों द्वारा एक संयुक्त अधिवेशन में राष्ट्रपति के साथ ही एक उपराष्ट्रपति भी संघीय परिषद के सदस्यों में से चुना जाता है।[2] राष्ट्रपति के समान ही इसका कार्यकाल भी एक वर्ष होता है। एक अलिखित परिपाटी के अनुसार एक वर्ष का उपराष्ट्रपति दूसरे वर्ष अवश्य ही राष्ट्रपति चुन लिया जाता है। इसी कारण इसके निर्वाचन के प्रति राजनीतिक क्षेत्रों में विशेष उत्सुकता रहती है। परन्तु ज्येष्ठता (Seniority) का नियम पालन किये जाने के कारण यह पहले ही से ज्ञात हो जाता है कि इस वर्ष कौन व्यक्ति उपराष्ट्रपति-पद के लिये निर्वाचित होगा। कोई भी व्यक्ति दो वर्ष तक लगातार उपराष्ट्रपति नहीं रह सकता।

साधारणतया उपराष्ट्रपति के पास कोई विशेष कार्य या अधिकार नहीं रहते। वह भी संघीय परिषद के अन्य सदस्यों की भाँति एक विभाग का प्रमुख रहता है। परंतु राष्ट्रपति की अस्वस्थता अथवा उसकी अनुपस्थिति में वह राष्ट्रपति के पद पर कार्य करता है और संघीय परिषद की बैठकों की अध्यक्षता करता है। अमेरिका तथा भारत में उपराष्ट्रपति संघीय विधान मंडल के उच्च सदन का पदेन (Ex-officio) सभापति भी होता है, किन्तु स्विट्ज़रलैंड में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है।

चांसलर—संविधान में संघीय परिषद से संबंधित एक अन्य पदाधिकारी का भी उल्लेख है जिसे चांसलर कहते हैं। चांसलर का निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा संघीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन करते समय ही किया जाता है।[3] आजकल चांसलर का निर्वाचन चार वर्ष के लिये किया जाता है। १९३१ के पूर्व उसका कार्यकाल भी राष्ट्रीय परिषद के कार्यकाल के समान तीन वर्ष ही था। चांसलर की सहायता के लिये कुछ वाइस-चांसलर भी होते हैं,

---

[1] "....the federal presidency of Switzerland nevertheless commands considerable influence and is the most distinguished office open to political striving in that country. As such it is sought after as the crowning reward of a long career of public service; as such also it commands in high measure the respect of the Swiss people as a whole"—Brooks, *Government and Politics of Switzerland*, p. 110.

[2] अनुच्छेद ९८

[3] अनुच्छेद १०५

इनकी नियुक्ति संघीय परिषद द्वारा की जाती है। यहाँ यह स्मरण रखना आवश्यक है कि चांसलर या वाइस चांसलर संघीय परिषद के सदस्य नहीं होते। चांसलर के कार्यालय को संघीय चांसलरी (Federal Chancellory) कहते हैं, जो संघीय परिषद की विशेष देख-रेख में कार्य करती है। चांसलरी संघीय सभा तथा संघीय परिषद के सभी साचिविक कार्यों (secretarial work) के लिये उत्तरदायी होती है। १९१४ की एक विधि[2] के अनुसार चांसलर के महत्त्वपूर्ण कर्त्तव्य निम्नलिखित हैं :

(क) वह या उसके सहायक संघीय परिषद तथा संघीय सभा के दोनों सदनों की बैठकों में उपस्थित रहते हैं और उनकी कार्रवाई का विवरण तैयार कर उसे प्रकाशित कराने का प्रबन्ध करते हैं।

(ख) सभी विधेयकों पर उनके कानून बनने के पूर्व चांसलर के हस्ताक्षर होना आवश्यक हैं। इससे उनकी प्रमाणिकता के संबंध में कोई संदेह नहीं रहता।

(ग) चांसलर सभी संघीय निर्वाचनों तथा लोक-निर्णय आदि के लिए मतदान का प्रबंध करता है।

(घ) संघीय प्रशासन के संगठन आदि से संबंधित कुछ कार्य।

मनरो के मतानुसार चांसलर के कार्यों का कोई विशेष राजनीतिक महत्त्व नहीं है।[3] इस कथन की पुष्टि ह्यूग्ज के मत से भी होती है। उनका कथन है कि चांसलर का व्यक्तितत्व महत्त्वपूर्ण नहीं है क्योंकि उसके कर्त्तव्य केवल औपचारिक तथा यांत्रिक हैं। परन्तु उसके पद की पर्याप्त प्रतिष्ठा है। इस पद पर कार्य करने वाला एक प्रकार से संघीय स्थायी कर्मचारियों का प्रधान बन जाता है।[3]

संघीय परिषद के कृत्य (Functions) तथा शक्तियाँ—स्विस संविधान के निर्मातागण 'शक्ति-विभाजन' के सिद्धान्त में विश्वास नहीं रखते थे। यह तथ्य इसी से स्पष्ट है कि सर्वोच्च कार्यपालिका तथा संघीय न्यायालय दोनों के सदस्य विधान मंडल के सदस्यों द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। संघीय परिषद के कृत्य तथा अधिकार इसी तथ्य की पुष्टि करने वाले दूसरे उदाहरण हैं। अब हम संक्षेप में संघीय परिषद के कृत्यों तथा अधिकारों पर विचार करेंगे।

---

[1] *Law on the Organisation of Federal Administration of* 1914.

[2] Munro W. B., *Governments of Europe*, p. 739.

[3] Hughes, *Federal Constitution of Switzerland*, p. 118.

हम पहले उल्लेख कर चुके हैं कि संविधान के ९५ वें अनुच्छेद के अनुसार सर्वोच्च कार्यकारिणी शक्ति संघीय परिषद में निहित है। अनुच्छेद १०२ में संघीय परिषद के कृत्यों का अधिक विस्तार से वर्णन किया गया है। अध्ययन की सुविधा के लिये हम इन कृत्यों को कार्यकारिणी संबंधी, विधायिका संबंधी तथा न्यायिक कृत्यों में विभाजित कर सकते हैं।

कार्यकारिणी सम्बन्धी कृत्य

१. संघीय परिषद उन सभी संघीय पदों के लिये जिन पर अधिकारियों की नियुक्ति करने का अधिकार संघीय सभा या संघीय न्यायालय को प्राप्त नहीं है, अधिकारियों की नियुक्ति करती है। आजकल जन-सेवा आयोगों (Public Service Commissions) की स्थापना के कारण परिषद पर इस कृत्य का उत्तरदायित्व कुछ कम हो गया है परन्तु अभी भी अंतिम निर्णय संघीय परिषद द्वारा ही किया जाता है।

२. परिषद स्विस राज्य संघ के वैदेशिक मामलों का संचालन करती है तथा स्विट्ज़रलैंड की स्वतंत्रता तथा तटस्थता के संरक्षक का कार्य करती है।

३. परिषद देश में विधियों को लागू करती है तथा विधियों के अनुसार शासन का संचालन करती है। परिषद इस बात की देखभाल करती है कि देश में संविधान तथा विधियों आदि का पालन हो रहा है।

४. संघीय सेना पर परिषद का नियंत्रण रहता है। आपत्तिकाल में वह २००० सैनिकों तक की सेना को संगठित कर सकती है और उसका आवश्यकतानुसार उपयोग कर सकती है। परंतु २००० से अधिक सैनिकों की आवश्यकता पड़ने पर या ३ सप्ताह से अधिक समय तक सेना के उपयोग की आवश्यकता पड़ने पर विधान मंडल के दोनों सदनों की बैठक बुलाना आवश्यक है।

५. प्रति वर्ष परिषद अनुमानित संघीय आय-व्यय का लेखा तैयार कर विधान मंडल के समक्ष प्रस्तुत करती है। वित्त विभाग का प्रमुख इसे दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करता है तथा उसके संबंध में की गई आलोचना तथा प्रश्नों का उत्तर देता है।

६. संघीय राजस्व (Revenue) एकत्र कराना तथा उसके व्यय का अधीक्षण करना भी परिषद का ही कार्य है।

७. परिषद एक कैंटन तथा दूसरे कैंटन के बीच तथा किसी कैंटन के शासन तथा विदेशी शासन के बीच होने वाली संधियों की परीक्षा कर उन्हें स्वीकृति देती है।

८. परिषद कैंटनों के संविधानों की प्रत्याभूति (guarantee) का अधीक्षण करती है तथा कैंटनों के संविधानों का संशोधन होने की दशा में उन पर अपनी स्वीकृति देती है। यदि संघीय परिषद किसी कैंटन के संविधान को संघीय संविधान में वर्णित शर्तें पूरी न करने के कारण स्वीकृति नहीं देती तो उसको अपने संविधान में से आपत्तिजनक अंश निकालने पड़ते हैं तथा आवश्यक परिवर्त्तन करना पड़ता है।

९. परिषद अपने कार्य का वार्षिक विवरण विधान मंडल के सदनों के समक्ष प्रस्तुत करती है और आवश्यकता पड़ने पर विशेष विवरण भी प्रस्तुत करती है। इन पर विधान मंडल के दोनों सदन विचार करते हैं।

विधायिका संबंधी कृत्य—१. परिषद के सदस्य विधान मंडल के दोनों सदनों के विचारार्थ विधेयक प्रस्तुत करते हैं। यह विधेयक कभी तो स्वेच्छा से प्रस्तुत किये जाते हैं और कभी विधान मंडल के सदस्य या जनता उपक्रम के द्वारा उन्हें किसी विशेष विषय पर विधेयक प्रस्तुत करने का निर्देश देते हैं।

२. परिषद सभी गैर-सरकारी विधेयकों पर अर्थात् ऐसे विधेयकों पर जो साधारण सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं विचार करती है तथा यदि वह आवश्यक समझती है तो ऐसे विधेयकों को अपनी ओर से प्रस्तुत करती है। परन्तु उसे ऐसे विधेयकों पर कोई निषेधाधिकार (Veto) प्राप्त नहीं है। इस प्रकार स्विस विधान मंडल द्वारा पारित होने वाले सभी विधेयकों पर पहले परिषद विचार कर लेती है।

३. परिषद कभी-कभी आवश्यकता पड़ने पर अध्यादेश भी जारी करती है। परंतु यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि संविधान के अनुसार साधारणतया परिषद को कोई अध्यादेश जारी करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। परंतु समय-समय पर विशेष आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये जैसे युद्ध काल में, या छोटे-छोटे विषयों पर नियम बनाने के लिये संघीय सभा (विधान मंडल) परिषद को अध्यादेश जारी करने का अधिकार दे देती है।

४. विधान मंडल के दोनों सदनों तथा कैंटनों के शासनों द्वारा भेजे हुए विधेयकों अथवा अन्य प्रस्तावों आदि पर परिषद अपना मत उन्हें सूचित करती है। परंतु वह इसका मत मानने या न मानने के लिये स्वतंत्र हैं।

न्यायिक कृत्य—१९१४ के पूर्व स्विट्ज़रलैंड में प्रशासनीय न्यायालय नहीं थे और इस कारण ऐसे मुकदमों में जिनमें स्विस नागरिकों तथा स्विस अधिकारियों

के बीच किसी विवाद पर निर्णय करना होता था परिषद प्रमुख प्रशासनीय न्यायालय का कार्य करती थी। परन्तु प्रशासनीय न्यायालयों के निर्माण के बाद परिषद का यह कृत्य समाप्त हो गया है। दूसरे देशों में कार्यपालिका के प्रधान अधिकारी को दंड पाए हुए अपराधियों को क्षमा करने, उनका दंड कम करने अथवा सर्व-क्षमा (amnesty) प्रदान करने का अधिकार होता है, किन्तु स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका को यह अधिकार नहीं दिया गया है।

स्विस शासन के विभाग—संघीय परिषद के सात सदस्य शासन के एक-एक विभाग के प्रमुख होते हैं, एक विभाग के प्रमुख की अस्वस्थता या अनुपस्थिति में कार्य करने के लिये प्रत्येक विभाग का प्रमुख एक दूसरे विभाग का उप-प्रमुख होता है। सदस्यों के मध्य विभागों का वितरण परिषद स्वयं करती है। दूसरे देशों में विभागों का वितरण या तो प्रधान मंत्री के द्वारा किया जाता है या राष्ट्रपति के द्वारा। सातों विभागों के नाम निम्नलिखित हैं:

१. राजनीतिक विभाग,
२. गृह विभाग,
३. न्याय तथा पुलिस विभाग,
४. सेना विभाग,
५. वित्त तथा बहिःशुल्क (Customs) विभाग,
६. राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था विभाग और
७. डाक तथा रेलवे विभाग

इन सभी विभागों में सर्वाधिक महत्त्व का विभाग राजनीतिक विभाग है। इस विभाग द्वारा प्रायः वह सारे ही कार्य किये जाते हैं जो दूसरे देशों में वैदेशिक विभाग द्वारा किये जाते हैं। इसके अतिरिक्त अन्य भी बहुत से कार्य जैसे कैंटनों के बीच सीमा निर्धारण, संघीय निर्वाचनों के नियम आदि भी इस विभाग के ही कार्यक्षेत्र में हैं। १९१४ में प्रथम विश्व युद्ध के आरंभ से पूर्व संघ का राष्ट्रपति ही राजनीतिक विभाग के प्रमुख के पद पर कार्य करता था। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप हर वर्ष इस विभाग का प्रमुख बदला करता था। जहाँ इस व्यवस्था से यह लाभ था कि परिषद के सभी सदस्य वैदेशिक विभाग की समस्याओं से परिचित हो जाते थे और उस पर कार्य करने की योग्यता प्राप्त कर लेते थे, वहाँ इस के परिणामस्वरूप विदेश नीति में स्थिरता नहीं आ पाती थी और इस कारण असुविधा होती थी। १९१७ में स्वीकृत एक नियम के अनुसार इस व्यवस्था का अंत हो गया और अब परिषद का कोई भी सदस्य कितने ही समय

के लिये इस विभाग के प्रमुख के पद पर कार्य कर सकता है। इस नई व्यवस्था के परिणाम-स्वरूप अब विदेश नीति स्थिर रहती है। डा० मोटा (Dr. Motta) २० वर्ष से अधिक इस विभाग के प्रमुख रहे।

स्विट्ज़रलैंड की संघीय कार्यपालिका में कोई शिक्षा विभाग नहीं है। इस का कारण यह है कि शिक्षा कैंटनों के शासनों का विषय है। संघीय शासन केवल कैंटनों द्वारा इस संबंध में की गई व्यवस्था की देखभाल करता है और आवश्यकता पड़ने पर आर्थिक सहायता प्रदान करता है। वह कार्य गृह विभाग द्वारा ही किया जाता है। स्विस शासन का गृह विभाग अन्य देशों के गृह विभागों से भिन्न है। इसको ऐसे कार्य दिये गये हैं जो अन्य किसी विभाग के क्षेत्र में नहीं हैं, जैसे संग्रहालय, वन, मीन-क्षेत्र (Fisheries), जन-स्वास्थ्य आदि। परिषद के सबसे नये सदस्य को इस विभाग का प्रमुख बनाया जाता है।

स्विट्ज़रलैंड में कोई संघीय सेना नहीं रहती है। सेना रखने का अधिकार कैंटनों को दिया गया है। परन्तु स्विस नागरिकों को सैनिक शिक्षा प्राप्त करना अनिवार्य है और विदेशी आक्रमण होने की दशा में उन्हें देश की रक्षा करने के लिये सन्नद्ध रहना पड़ता है। सेना विभाग का अध्यक्ष सामान्यतः ऐसा व्यक्ति बनाया जाता है जिसे सेना संबंधी कार्यों का पर्याप्त अनुभव रहता है। इसी प्रकार न्याय तथा पुलिस विभाग का प्रमुख सामान्यतः देश का एक ख्याति-प्राप्त न्यायविद् (Jurist) होता है। न्याय विभाग कैंटनों के संविधानों तथा उनमें किये जाने वाले संशोधनों की जाँच करता है और यही विभाग परिषद को उन संविधानों की प्रत्याभूति (गारंटी) करने का परामर्श देता है। संघीय न्यायालय के निर्णयों को कार्यरूप देना भी इसी विभाग का कार्य है। यह कार्य कैंटनों के अधिकारियों द्वारा कराया जाता है।

राष्ट्रीय अर्थ विभाग के चार प्रमुख उप-विभाग हैं। यह क्रमशः कृषि, वाणिज्य, श्रम तथा उद्योग संबंधी विभाग हैं। शासन का कार्यक्षेत्र बढ़ जाने के कारण इस विभाग का कार्यक्षेत्र भी निरंतर बढ़ता जा रहा है। वित्त तथा बहिःशुल्क विभाग का कार्यक्षेत्र भी राजस्व (Revenue) की वृद्धि के साथ-साथ बढ़ता जा रहा है। जल तथा जल-विद्युत व्यवस्था डाक तथा रेलवे विभाग के कार्यक्षेत्र में ही है। रेलों की व्यवस्था एक स्वायत्तशासी (Autonomous) संस्था द्वारा की जाती है।

संघीय परिषद तथा उसके विभागों को किसी विशेष कार्य में विशेषज्ञों की सहायता प्राप्त करने का अधिकार प्राप्त है।[1]

संघीय परिषद् की बैठकें तथा कार्य-प्रणाली—सामान्यतः सप्ताह में दो बार परिषद की बैठक होती है। परन्तु आवश्यकता पड़ने पर किसी भी समय परिषद की बैठक बुलाई जा सकती है। जैसा पहले उल्लेख किया जा चुका है, परिषद का सभापति, जो राज्य-संघ का राष्ट्रपति भी होता है, परिषद की बैठकों का सभापतित्व करता है। उसके अस्वस्थता या अन्य किसी कारण से अनुपस्थित रहने पर उप-राष्ट्रपति बैठक का सभापतित्व करता है। बिना आज्ञा लिये परिषद के सदस्य बैठक से अनुपस्थित नहीं रह सकते। एक सप्ताह तक अनुपस्थित रहने की आज्ञा परिषद का सभापति दे सकता है परन्तु इससे अधिक समय तक अनुपस्थित रहने की दशा में परिषद से आज्ञा लेनी पड़ती है। संविधान के अनुसार परिषद की बैठक में चार या उससे अधिक सदस्यों के उपस्थित रहने की दशा में ही कार्य हो सकता है।[2] परिषद की प्रत्येक बैठक में 'चांसलर' उपस्थित रहता है और वह परिषद के सचिव का कार्य करता है। वह बैठकों की कार्यवाही का संक्षिप्त विवरण (minutes) रखता है। अधिकांश प्रश्नों पर निश्चय करने के लिये मतदान अलिखित रूप में ही होता है। केवल अधिकारियों की नियुक्ति करते समय लिखित मतदान होता है। बैठकों की कार्यवाही का संक्षिप्त विवरण राजकीय सूचना-पत्र (Govt. Gazette) में प्रकाशित किया जाता है। किसी भी प्रश्न पर निश्चय बहुमत से किया जाता है परन्तु ग्रंथि की दशा में सभापति को निर्णायक-मत देने का अधिकार है।

सभी महत्त्वपूर्ण विषयों पर निश्चय परिषद के द्वारा किया जाता है परन्तु वह विषय जिस विभाग-प्रमुख के कार्यक्षेत्र में आता है उसके मत को यथासंभव अनुमोदित करने का प्रयत्न किया जाता है। कार्य की सुविधा के लिये विभागीय प्रश्नों पर निर्णय करने का अधिकार समय-समय पर परिषद के सदस्यों को दिया गया है परन्तु ऐसे सभी निर्णयों पर परिषद को पुनर्विचार करने का अधिकार है। परिषद के सभी सदस्य एक दल के नहीं होते, इस कारण उनमें मतभेद होना अवश्यम्भावी है। परंतु अधिकांश प्रश्नों पर उनमें आपस में समझौता हो जाता है। मतभेद होने पर किसी सदस्य को पदत्याग करने की आवश्यकता नहीं पड़ती और

[1]अनुच्छेद १०४
[2]अनुच्छेद १००

कभी-कभी तो परिषद के सदस्य एक ही विधेयक पर विधानमंडल में परस्पर विरोधी भाषण तक दे देते हैं। परंतु ऐसी घटनायें अपवाद स्वरूप ही हैं।

कार्यपालिका तथा विधानमंडल के बीच संबंध

वैधानिक स्थिति--ज़र्चर के अनुसार "स्विस संविधान का सिद्धान्त यह मालूम होता है कि कार्यपालिका शासन की एक स्वतंत्र या सहायक (co-ordinate) शाखा न होकर संघीय सभा (विधान मंडल) की सेविका है"।[1] थोड़े से शब्दों में उपर्लिखित वाक्य में कार्यपालिका तथा विधान मंडल के संबंधों की वैधानिक स्थिति भली भाँति स्पष्ट कर दी गई है। संघीय परिषद (कार्य-पालिका) के सदस्यों का निर्वाचन संघीय सभा (विधान मंडल) के दोनों सदनों द्वारा किया जाता है। उनका कार्यकाल विधान मंडल के कार्य काल के समान ही है और राष्ट्रीय परिषद (निम्न सदन) का विघटन होने की दशा में संघीय परिषद का भी विघटन हो जाता है। यहाँ तक कि संघीय परिषद के सभापति का निर्वाचन भी विधान मंडल के दोनों सदनों के द्वारा किया जाता है। प्रति वर्ष संघीय परिषद को अपने कार्य का विवरण संघीय सभा के दोनों सदनों के समक्ष प्रस्तुत करना पड़ता है और किसी समय भी संघीय परिषद के सदस्यों से विशेष विवरण माँगा जा सकता है। विधान मंडल के सदस्य न होने पर भी संघीय परिषद के सदस्यों को दोनों सदनों में उपस्थित रह कर प्रश्नों का उत्तर देना पड़ता है। लॉवल ने संघीय परिषद की स्थिति स्पष्ट करते हुए लिखा है, "इसे अपने अधिकारों पर आघात न होने देने के लिए विधियों पर कोई निषेधाधिकार (Veto) नहीं दिया गया है, और यहाँ तक कि कार्यकारिणी संबंधी कार्यों में भी यथार्थ में इसे कोई स्वतंत्र प्राधिकार (Authority) प्राप्त नहीं है, क्योंकि ऐसा प्रतीत होता है कि इसके प्रशासन संबंधी कार्य भी संघीय सभा द्वारा अधीक्षित, नियं-त्रित, या परिवर्तित किये जा सकते हैं"।[2]

---

[1] "The theory of the Swiss constitution appears to be that the executive is not an independent or co-ordinate branch of government but the servant of the Federal Assembly." Zurcher in *Governments of Continental Europe*, edited by James T. Shotwel (p. 994).

[2] "It has been given no veto upon laws to prevent encroachment upon its rights, and even in executive matters it has, strictly speaking no independent authority at all, for it seems that its administrative acts can be supervised, controlled, or reversed by the Federal Assembly."—Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, Vol. II, p. 198.

स्विट्ज़रलैंड में न तो संघीय परिषद ही विधान मंडल को विघटित कर सकती है और न विधान मंडल ही संघीय परिषद को पदत्याग के लिये बाध्य कर सकता है। इस प्रकार मन्त्रिमंडलात्मक प्रणाली वाले देशों में जिस प्रकार मंत्रि-मंडल संसद को विघटित करने की धमकी देकर उससे अपने इच्छित विधेयक पारित करा सकता है वह स्विट्ज़रलैंड में संभव नहीं है।

वास्तविक स्थिति—वैधानिक दृष्टि से केवल 'विधान मंडल की एक कार्य-कारिणी समिति'[1] (An executive committee of the Legislature) होते हुए भी स्विट्ज़रलैंड की कार्यपालिका वास्तव में अत्यंत प्रभावशाली सिद्ध हुई है। यह कथन इसी तथ्य से सिद्ध हो जाता है कि स्विस विधान मंडल द्वारा पारित होने वाले अधिकांश विधेयक या तो स्वयं संघीय परिषद के सदस्यों द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं या उनका प्रारूप विधि का रूप लेने के पूर्व संघीय परिषद द्वारा परीक्षा के बाद संशोधित दशा में अनुमोदित कर दिया जाता है। जनता द्वारा उपक्रम (Initiative) के अधिकार का प्रयोग कर विधान मंडल से जिन विधेयकों को पारित करने के लिये कहा जाता है वह भी पहले संघीय परिषद के पास विचारार्थ जाते हैं।

विशेषज्ञ तथा आँकड़े उपलब्ध रहने के कारण संघीय परिषद के सदस्य विधान मंडल के सदस्यों को अपना दृष्टिकोण भली-भाँति समझा सकते हैं और इस प्रकार ग़ैर-सरकारी विधेयकों में भी इच्छित संशोधन स्वीकृत करा सकते हैं।

स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका द्वारा प्रस्तुत कोई विधेयक या प्रस्ताव यदि विधान मंडल द्वारा पारित नहीं किया जाता तो संघीय परिषद के सदस्य मन्त्रि-मंडलात्मक प्रणाली वाले देशों के मंत्रियों की भाँति पदत्याग नहीं करते। वह इसमें अपनी कोई मानहानि नहीं समझते। विन्सेंट के अनुसार ऐसी स्थिति में मंत्रियों (संघीय परिषद के सदस्यों) के आत्म-सम्मान का प्रश्न ही नहीं उठता क्योंकि वे वैधानिक प्रस्तावों पर केवल अपने निष्कपट विचार बताने के ही लिये चुन जाते हैं और यदि यह विचार विधान मंडल के विचारों से नहीं मिलते तो वे ऐसे विधेयक तैयार कर देते हैं जो विधान मंडल द्वारा स्वीकृत हो सकें।

[1] "The self-respect of Ministers is not called in question because they are elected for the very purpose of giving their honest opinion on legislative proposals and if this opinion does not agree with that of the legislature, they prepare bills which will be acceptable."—Vincent, *Government in Switzerland*, p. 217.

१८९१ में संघीय परिषद के हैर वैल्टी नामक एक सदस्य ने अपने एक प्रस्ताव को लोक-निर्णय (Referendum) में जनता द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाने पर परिषद की सदस्यता से त्यागपत्र दे दिया था। उसके इस कार्य पर स्विट्ज़रलैंड में अत्यंत आश्चर्य तथा खेद प्रकट किया गया और इसे 'अवैधानिक' बताया गया। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि वैल्टी ने विधान मंडल से मतभेद के कारण त्यागपत्र नहीं दिया था वरन् उसके प्रस्ताव को स्विस जनता ने अस्वीकृत किया था। पदत्याग करने के समय वह २१ वर्ष तक संघीय परिषद का सदस्य रह चुका था। राजनीतिक मतभेद के कारण संघ परिषद की सदस्यता त्यागने के उदाहरण बहुत कम हैं। इसका कारण यही है कि स्विट्ज़रलैंड में इसकी आवश्यकता ही नहीं समझी जाती। लॉवल के अनुसार "स्विट्ज़रलैंड में जन जीवन का यह एक सामान्य सिद्धान्त है कि एक अधिकारी अपना परामर्श देता है परन्तु एक वकील या शिल्पकार की भाँति अपना परामर्श न माने जाने पर स्वयं को पदत्याग करने के लिये बाध्य नहीं समझता।"[1]

परन्तु उपर्लिखित व्याख्या से यह धारणा नहीं बना लेनी चाहिये कि स्विट्ज़रलैंड में जब-तब कार्यपालिका तथा विधान मंडल के बीच उग्र मतभेद रहते हैं। यह सत्य है कि संघीय सभा संघीय परिषद को पदत्याग के लिये बाध्य नहीं कर सकती और न संघीय परिषद संघीय सभा को विघटित कर सकती है। परन्तु व्यवहार में इसकी आवश्यकता ही नहीं पड़ती। शासन के दोनों विभाग एक दूसरे के सहयोगी के रूप में कार्य करते हैं और झूठी आत्म-प्रतिष्ठा तथा दलीय स्वार्थों से देशहित को अधिक प्रधानता देते हैं। इसका प्रमाण यह है कि संघीय परिषद के सभी सदस्यों को उनकी इच्छा रहने पर सदा पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है। साथ ही परिषद के सदस्य भी अपने प्रस्तावों के स्वीकृत न होने पर मानहानि की चिन्ता न कर अपने पद पर कार्य करते रहते हैं।

ऊपर हम उल्लेख कर चुके हैं कि स्विस कार्यपालिका तथा विधान मंडल के बीच संबंधों में सिद्धांत तथा व्यवहार में महान अन्तर है। इसी अन्तर का उल्लेख करते हुए ब्राइस ने अपना मत व्यक्त किया है कि वैधानिक दृष्टि से विधान मंडल

---

[1] "It is in fact a general maxim of public life in Switzerland that an official gives his advice, but like a lawyer or an architect, he does not feel obliged to throw up his position because his advice is not followed.—(The simile was originally used by Dicey in a letter to the *Nation*)—Lowell, *op. cit.*, p. 1 9.

की सेविका होते हुए भी स्विस संघीय परिषद व्यवहार में ब्रिटिश मंत्रिमंडल के समान ही तथा फ्रांस के कुछ मंत्रिमंडलों से अधिक प्रभावशाली होती है; इस कारण यह कहा जा सकता है कि यह नेतृत्व भी करती है तथा अनुकरण भी।[1] प्रो० रैपर्ड ब्राइस के इस कथन से संतुष्ट न हो कर कहते हैं कि स्विस संघीय सभा पर संघीय परिषद का प्रभाव ब्रिटिश मंत्रिमंडल के कामंस सभा पर प्रभाव की अपेक्षा कम होने के स्थान पर अधिक निश्चयात्मक होता है।[2] संक्षेप में हम नीचे स्विस संघीय परिषद के इतना अधिक प्रभावशाली होने के कारणों पर विचार करेंगे।

स्विस संघीय परिषद् के प्रभावशाली होने के कारण

१. संघीय परिषद के सदस्य पर्याप्त समय तक विधान मंडल के सदस्य रहने के बाद परिषद के सदस्य चुने जाते हैं। इस कारण वह काफ़ी अनुभवी होते हैं और विधान मंडल के सदस्य उन्हें सम्मान की दृष्टि से देखते हैं। वह अपने-अपने दलों के उच्च कोटि के नेताओं में से होते हैं और इस कारण भी उनके दल के विधान मंडल के सदस्य उनका सम्मान करते हैं।

२. स्विस संघीय परिषद के सदस्य एक दल के न होकर लगभग सभी प्रमुख दलों के प्रतिनिधि होते हैं। इस कारण विधान मंडल में कोई प्रभावशाली विरोधी दल नहीं होता। संघीय परिषद में अधिकांश विषयों पर एक सर्वसम्मत मार्ग निकाल लिया जाता है। इस कारण विधान मंडल में अधिक विरोध की संभावना नहीं रहती। परिषद के सदस्यों में तीव्र मतभेद के उदाहरण अपवाद-स्वरूप ही हैं।

३. विधान मंडल के समक्ष कोई विधेयक प्रस्तुत करने के पूर्व परिषद के सदस्य जनता तथा उसके चुने हुए प्रतिनिधियों के विचार मालूम कर लेते हैं और ऐसे विवादग्रस्त प्रश्न उठाते ही नहीं जिन पर तीव्र विरोध की आशंका हो।

---

[1] "Legally the servant of the Legislature, it exerts in practice almost as much authority as do English, and more than do some French cabinets, so that it may be said to lead as well as to follow."—Bryce, *Modern Democracies*, Vol. I, p. 397.

[2] "We would be inclined to go even farther and suggest that the influence of the Federal Council on the Federal Assembly is, if less spectacular, actually more rather than less decisive than that which the British cabinet exercises over the House of Commons."—William E. Rappard, *The Government of Switzerland*, p. 82.

४. परिषद के सदस्यों के बार-बार पुनः निर्वाचित हो जाने के कारण परिषद में एक स्थिरता आ जाती है। तीस-पैंतीस वर्ष तक परिषद के सदस्य रहने वालों के नामों का उल्लेख किया जा सकता है। इतने अनुभवी सदस्य विधान मंडल के सदस्यों को अवश्य ही प्रभावित करेंगे।

इसके अतिरिक्त कुछ कारण और भी दिये जा सकते हैं। परिषद की सदस्य संख्या कम होने के कारण व्यक्तिगत संपर्क स्थापित कर आपसी मतभेद दूर करने में सुविधा रहती है और समझौते का मार्ग निकाला जा सकता है। साथ ही एक कारण यह भी है कि परिषद को अधिकारियों की नियुक्ति करने का महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त है।

महायुद्धों का प्रभाव--१९१४ तथा १९३९ में महायुद्ध प्रारंभ होने पर स्विट्ज़रलैंड चारों ओर से ऐसे देशों से घिर गया जो एक दूसरे से भीषण युद्ध कर रहे थे। इस परिस्थिति का सामना करने के लिये संघीय सभा ने संघीय परिषद को स्विट्ज़रलैंड की स्वतंत्रता, एकता तथा तटस्थता की रक्षा करने के लिये 'असीमित शक्ति' (Unlimited power) दे दी। परिषद आवश्यकता पड़ने पर कोई भी पग उठा सकती थी। इससे परिषद के अधिकारों में अत्यधिक वृद्धि हुई। परिषद को इन प्रस्तावों के अन्तर्गत किये गये कार्यों की आख्या (Report) विधान मंडल की अगली बैठक में देनी पड़ती थी। परन्तु यह केवल सूचना मात्र ही रह जाती थी क्योंकि ऐसी स्थिति में संघीय सभा केवल आगे के लिये ही निर्देश दे सकती थी।

राष्ट्रीय संकट के समय में हुई परिषद के अधिकारों में इस वृद्धि से परिषद के प्रभाव में सदा के लिये काफ़ी वृद्धि हुई।

मन्त्रिमंडलात्मक कार्यपालिकाओं से तुलना

ब्रिटेन, तथा उसके संविधान के आधार पर अपना संविधान बनाने वाले देशों की कार्यपालिका को मंत्रिमंडलात्मक कार्यपालिका कहते हैं। एक विद्वान लेखक[1] के अनुसार ब्रिटिश मंत्रिमंडलात्मक कार्यपालिका की विशेषताएँ निम्नलिखित हैं:

(१) प्रधान मंत्री का आधिपत्य;

(२) सामूहिक उत्तरदायित्व का सिद्धान्त;

---

[1] Wangteh-yu, *The Cabinet System of Government*, p. 397.

(३) इसकी बैठकों की कार्यवाही को गोपनीय रखने का प्रण;

(४) मंत्रियों का प्रधान मंत्री द्वारा कामंस सभा (House of Commons) के बहुमत दल में से चुनाव;

(५) कामन्स-सभा तथा अंतिम रूप में निर्वाचकों के प्रति इसका उत्तरदायित्व;

(६) इसकी अपनी जन्मदात्री संस्था (संसद) को विघटित करने की सामर्थ्य।

स्विट्ज़रलैंड की कार्यपालिका में हम लगभग इन सभी तत्वों का अभाव पाते हैं। स्विट्ज़रलैंड में कोई प्रधान मंत्री नहीं होता। उसका निकटतम समवर्ती संघीय परिषद का सभापति होता है जो किसी भी रूप में परिषद के दूसरे सदस्यों से अधिक शक्तिशाली नहीं होता। अधिक से अधिक हम उसे 'समकक्षियों में प्रथम' (Primus inter pares) कह सकते हैं। संविधान में यह अवश्य कहा गया है कि परिषद किसी विषय पर एक संस्था के रूप में ही निश्चय करती है परन्तु इसका अर्थ सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत की स्वीकृति मानना उचित न होगा। यहाँ तक कि कभी-कभी परिषद के दो सदस्य विधान मंडल में एक ही विषय पर परस्पर विरोधी भाषण देते हैं। इसका कारण परिषद का बहुदलीय रूप है।

परिपाटी के अनुसार परिषद के सदस्यों को विधान मंडल में से ही निर्वाचित किया जाता है परन्तु न तो वह सब बहुमत दल के ही होते हैं और न उन्हें परिषद का सभापति (प्रधान मंत्री का निकटतम स्विस समवर्ती) ही चुनता है। विधान मंडल तथा निर्वाचकों की इच्छाओं का पालन करने के लिये परिषद बाध्य है परन्तु उसके सदस्यों को दोनों में से कोई भी पदत्याग करने के लिये विवश नहीं कर सकता। इसके विपरीत मन्त्रिमंडलात्मक प्रणाली में विधान मंडल का विश्वास खो देने पर मंत्रिमंडल को पदत्याग करना ही पड़ता है। अंत में जैसा हम पहले देख चुके हैं परिषद को अपनी जन्मदात्री संस्था को विघटित करने का अधिकार भी प्राप्त नहीं है। इस प्रकार हम इस निश्चय पर पहुँचते हैं कि स्विस कार्य-पालिका को हम मंत्रिमंडलात्मक नहीं कह सकते।

इसके अतिरिक्त अन्य कुछ महत्त्वपूर्ण समानताओं तथा अंतरों का उल्लेख करना आवश्यक है। जहाँ इंग्लैंड तथा अन्य मन्त्रिमंडलात्मक प्रणाली वाले देशों में मंत्रियों को एक निश्चित अवधि में विधान मंडल का सदस्य हो जाना आवश्यक है वहाँ स्विट्ज़रलैंड में संघीय परिषद का कोई सदस्य विधान मंडल के किसी सदन का सदस्य नहीं रह सकता। स्विस संघीय परिषद के सदस्य मंत्रियों की

भाँति विधान मंडल के सदनों में उपस्थित रह सकते हैं तथा भाषण दे सकते हैं; परंतु किसी विधेयक या प्रस्ताव पर मत (Vote) नहीं दे सकते। परिषद के सदस्यों द्वारा प्रस्तावित किसी महत्त्वपूर्ण विधेयक या प्रस्ताव के पारित न होने पर वे ब्रिटिश मंत्रियों की भाँति पदत्याग नहीं करते। इससे यह भली भाँति स्पष्ट हो जाता है कि संघीय परिषद को ब्रिटिश अर्थ में 'मन्त्रिमंडल'' कहना असंगत ही होगा।

अध्यक्षात्मक कार्यपालिकाओं से तुलना

अध्यक्षात्मक प्रणाली का सैद्धांतिक आधार मांटेस्क्यू द्वारा प्रतिपादित 'शक्ति-पृथक्करण' का सिद्धान्त है। शासन के तीनों अंग कार्यपालिका, विधान मंडल तथा न्यायपालिका अपने-अपने क्षेत्रों में पूर्ण स्वतंत्र होते हैं। इसकी मुख्य विशेषताएँ निम्न हैं :

१. इसका आधार 'शक्ति-पृथक्करण' का सिद्धांत है।

२. कार्यपालिका का अध्यक्ष जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से चुना जाता है और देश की कार्यपालिका का वास्तविक प्रमुख होता है।

३. कार्यपालिका विधान मंडल के नियंत्रण से मुक्त रहती है।

४. कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित रहता है।

५. कार्यपालिका का प्रमुख (राष्ट्रपति) स्वयं अपने मंत्रियों की नियुक्ति करता है और वह केवल उसके प्रति ही उत्तरदायी होते हैं।

६. मंत्रीगण विधान मंडल के सदस्य नहीं होते। वे न तो उसकी बैठकों में भाग लेते हैं, न किसी सदन में भाषण देते हैं और न किसी विधेयक को प्रस्तुत करते हैं।

उपर्लिखित लक्षणों को ध्यान में रख कर यदि हम स्विस संविधान पर विचार करेंगे तो उस में उनका सर्वथा अभाव पायेंगे। स्विस संविधान का आधार 'शक्ति-विभाजन' का सिद्धान्त नहीं है। विधानमंडल शासन का सर्वाधिक शक्तिशाली अंग है तथा ऐसा प्रतीत होता है कि सारी शक्ति उसी में केन्द्रित कर दी गई है। कार्यपालिका का अध्यक्ष (स्विस राष्ट्रपति) न तो जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से निर्वाचित होता है और न वह कार्यपालिका का वास्तविक अध्यक्ष ही होता है। स्विस कार्यपालिका विधान मंडल के नियंत्रण से मुक्त नहीं है और लॉवल का तो यह कथन है कि वह विधान मंडल द्वारा अपने अधिकारों पर आघात किये जाने की दशा में भी कुछ नहीं कर सकती (देखिए पृष्ठ ६९)। स्विट्ज़रलैंड में कार्यपालिका का कार्यकाल निश्चित अवश्य है परन्तु वह राष्ट्रीय परिषद के

कार्यकाल से सम्बद्ध है। विधानमंडल का विघटन होने की दशा में संघीय परिषद का भी विघटन हो जाता है। परिषद के सदस्यों की नियुक्ति उसके अध्यक्ष द्वारा न की जाकर विधान मंडल द्वारा की जाती है। स्विस संघीय परिषद के सदस्य भी अमेरिकन मंत्रियों की भाँति विधान मंडल के सदस्य नहीं होते परन्तु वह उसके दोनों सदनों में उपस्थित रह सकते हैं, भाषण दे सकते हैं, तथा विधेयक प्रस्तुत कर सकते हैं। वास्तव में विधान मंडल द्वारा पारित किये जाने वाले लगभग सभी विधेयकों का प्रारूप संघीय परिषद द्वारा ही तैयार किया जाता है। इस प्रकार कुछ समानतायें होते हुए भी अमेरिकन कार्यपालिका तथा स्विस कार्यपालिका में अंतर ही अधिक है और हम स्विस कार्यपालिका को अध्यक्षात्मक कार्यपालिकाओं की श्रेणी में नहीं रख सकते।

स्विस कार्यपालिका 'स्वयं ही एक वर्ग'—मेरियट का कथन है कि स्विस प्रजातंत्र 'न तो संसदात्मक ही है और न अध्यक्षात्मक'।[1] परन्तु जैसा गार्नर का कथन है इसमें 'दोनों की कुछ विशेषतायें मिली हुई हैं'।[2] संक्षेप में इसका कारण यही है कि स्विस संविधान निर्मातागण ब्रिटेन और संयुक्त राज्य अमेरिका दोनों के ही संविधानों से प्रभावित हुए थे। उन्होंने इन दोनों संविधानों के गुणों को अपने देश की परंपराओं और संस्थाओं के साथ अपने देश के संविधान में स्थान दिया है। स्ट्रांग के इस कथन से कि 'स्विस शासन पद्धति में संसदात्मक और असंसदात्मक दोनों ही प्रकार की कार्यपालिकाओं के गुणों का तो समावेश है परन्तु उनके अवगुणों को स्थान प्राप्त नहीं है'[3] हमें वास्तविकता का पता चलता है। यही कारण है कि हम स्विस कार्यपालिका को राजनीति-शास्त्र के विद्वानों द्वारा किये गये वर्गीकरण में से किसी वर्ग में नहीं रख सकते। यही कहना अधिक उपयुक्त होगा कि स्विस कार्यपालिका स्वयं ही एक वर्ग है। यह अनुपम और अतुलनीय है। नीचे संक्षेप में स्विस कार्यपालिका के कुछ ऐसे लक्षण दिये जा रहे हैं जो अन्य देशों की कार्यपालिका में नहीं पाये जाते।

बहुलता—कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न होकर सात व्यक्तियों की एक परिषद में निहित है। मंत्रिमंडलात्मक प्रणाली वाले देशों में

---

[1]Marriot : *The Mechanism of Modern State*, Vol. I, p. 101.

[2]Garner, *Political Science and Govt.*, p. 344.

[3]Strong, C. F., *Modern Political Constitutions*, p. 244.

एक व्यक्ति नाम मात्र के लिये कार्यपालिका का अध्यक्ष होता है और अन्य मंत्री आदि उसके प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हैं। सोवियत् संघ में प्रेसीडियम नाम मात्र के लिये कार्यपालिका का सामूहिक प्रमुख है। वास्तविक शक्ति मंत्रि परिषद (Council of Ministers) के हाथ में रहती है। अध्यक्षात्मक प्रणाली वाले देशों में एक ही व्यक्ति के हाथ में वास्तविक कार्यपालिका शक्ति रहती है। स्विस कार्यपालिका इन सब से भिन्न है।

निर्दलता—संघीय परिषद के सदस्य किसी एक दल के न होकर देश के प्राय: सभी प्रमुख राजनीतिक दलों से चुने जाते हैं। ऐसे देशों में भी जहाँ बहुदलीय मंत्रिमंडल बनाये जाते हैं, कुछ प्रमुख दल विरोधी दल के रूप में अवश्य कार्य करते हैं। इसके विपरीत स्विट्ज़रलैंड में सदा उसी प्रकार की सरकार रहती है जैसे इंगलैंड आदि देशों में महायुद्ध जैसे घोर राष्ट्रीय संकट में बनाई जाती है। इस कथन की पुष्टि निम्न आँकड़ों से हो जाती है :

संघीय परिषद में विभिन्न दलों की स्थिति :

१८९२-१९१९—६ उदारतावादी, (Liberals) तथा १ कैथोलिक
१९१९-२९—५ उदारतावादी, २ कैथोलिक अनुदार (Catholic Conservative) तथा १ कृषकदलीय
१९२९-४३—४ उदारतावादी, २ ,, ,, १ (Farmers' Party) तथा १ समाजवादी (Socialists)
१९४३—३ उदारतावादी, ,, २ कैथोलिक कट्टरपंथी, १ कृषकदलीय तथा १ समाजवादी।

ब्राइस ने स्विस कार्यपालिका की इसी विशेषता का इन शब्दों में उल्लेख किया है:"यह दल के बाहर है, दल का कार्य करने के लिये नहीं चुनी जाती, दल की नीति निश्चित नहीं करती, परन्तु फिर भी यह दलीय प्रभाव से पूर्णतया मुक्त नहीं है।"[1]

स्थिरता—हम इसके पूर्व यह उल्लेख कर चुके हैं कि संघीय परिषद के सदस्य निरन्तर कई बार पुन: निर्वाचित कर लिये जाते हैं। वस्तुत: वह तब तक

[1]"It stands outside party, is not chosen to do party work, does not determine party policy, yet is not wholly without some party colour"—Bryce, *op. cit.*, p. 394.

अपने पद पर कार्य करते रहते हैं जब तक वह स्वयं ही अपनी अनिच्छा नहीं व्यक्त करते। इसका स्वभाविक परिणाम यह होता है कि वह शासन कार्य में पूर्णतया दक्ष हो जाते हैं। संघीय परिषद के निर्वाचन के समय वास्तव में एक या दो ही नये सदस्यों का निर्वाचन होता है। शेष सभी पुराने सदस्य पुन: निर्वाचित हो जाते हैं। इस कारण शासन-विभागों की नीति में कोई महत्त्वपूर्ण परिवर्तन नहीं होता। डा० जीसप मोटा २८ वर्ष (१९११-१९३९) तक संघीय परिषद के सदस्य रहे।

मत-स्वातंत्र्य—संघीय परिषद के सदस्य विभिन्न और परस्पर विरोधी विचारों वाले दलों के होते हैं। इस कारण उनमें किसी प्रश्न पर मतैक्य न होना आश्चर्य का विषय नहीं है। अधिकांश प्रश्नों पर वह आपस में समझौता करके बीच का मार्ग निकाल लेते हैं, परन्तु कभी-कभी वह अपने विचारों को सार्वजनिक रूप में प्रकट कर देते हैं। ऐसे भी दृष्टांत दिये जा सकते हैं जब परिषद के एक सदस्य द्वारा विधान मंडल में दिये गये भाषण का तुरंत ही परिषद के दूसरे सदस्य ने खंडन किया और खुले रूप में विरोध किया। परन्तु यह सब होते हुए भी वह एक साथ कार्य करते हैं। मतभेद होने पर उन्हें पदत्याग नहीं करना पड़ता। इसके विपरीत भारत में १९५१ में केन्द्रीय मंत्रिमंडल से डा० मुकर्जी तथा श्री नियोगी को प्रधान मंत्री से मतभेद होने के कारण त्यागपत्र देना पड़ा था।

कार्यपालिका तथा विधान मंडल के बीच संबंधों की विलक्षणता—हम ऊपर कार्यपालिका तथा विधान मंडल के बीच संबंधों का अध्ययन कर चुके हैं। विधान मंडल द्वारा चुने जाने पर भी परिषद के सदस्य उसके सदस्य नहीं होते। वह विधान मंडल की इच्छा के प्रतिकूल कोई कार्य नहीं कर सकते। फिर भी न तो विधान मंडल को उन्हें पदत्याग के लिये विवश करने का अधिकार प्राप्त है और न उन्हें विधान मंडल को विघटित करने का। कार्यपालिका तथा विधान मंडल के बीच ऐसे संबंध अन्य किसी देश में नहीं पाए जाते।

स्विस संघीय परिषद की उपर्लिखित विशेषताओं के कारण ही ब्राइस ने अपना मत व्यक्त किया है कि 'संघीय परिषद स्विट्ज़रलैंड की उन संस्थाओं में से है जो अध्ययन के सर्वाधिक योग्य है।[1]

---

[1]The Federal Council (Bundesrath) is one of the institutions of Switzerland that best deserve study."—Bryce, *op. cit.*, p. 393.

स्विस पद्धति के लाभ

संघीय परिषद स्विस संविधान की सर्वाधिक सफल संस्थाओं में है। पिछले एक स्थान पर हम स्ट्रांग के इस कथन का उल्लेख कर चुके हैं कि स्विस कार्यपालिका में संसदात्मक तथा असंसदात्मक दोनों ही प्रकार की कार्यपालिकाओं के गुणों का समावेश है परन्तु उनके अवगुणों का नहीं। संसदात्मक या मन्त्रिमंडलात्मक पद्धति का सबसे प्रमुख गुण उत्तरदायी शासन है। मंत्रिमंडल के सदस्य संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं और संसद निर्वाचकों के समक्ष उत्तरदायी होती है। यदि संसद ऐसा अनुभव करती है कि मंत्रिमंडल देश हित में कार्य नहीं कर रहा है तो वह अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर मन्त्रिमंडल को पदत्याग के लिये बाध्य कर सकती है। परन्तु यदि मंत्रिमंडल यह अनुभव करता है कि संसद अपनी सीमाओं का अतिक्रमण कर रही है तो उसे विघटित करा कर निर्वाचकों को निश्चय करने का अवसर दे सकता है। स्विस पद्धति में संघीय परिषद के सदस्य विधान मंडल द्वारा चुने जाते हैं और वह उसके प्रति उत्तरदायी भी होते हैं। अमेरिका के राष्ट्रपति और उसके मंत्रिमंडल की भाँति वह विधान मंडल के नियंत्रण से मुक्त नहीं होते। उन्हें विधान मंडल की इच्छानुसार करना पड़ता है। किन्तु मंत्रिमंडलात्मक पद्धति का सबसे बड़ा दोष उसकी अस्थिरता है। फ्रांस में जिस प्रकार जल्दी-जल्दी मंत्रिमंडल बदलते हैं, वह सर्वविदित है। अध्यक्षात्मक प्रणाली का प्रमुख गुण है शासन का स्थायित्व। एक बार जनता द्वारा निर्वाचित हो जाने पर विधानमंडल कार्यपालिका के प्रमुख को पदच्युत नहीं कर सकती। स्विस संघीय परिषद के सदस्य भी एक बार चुने जाने पर पदच्युत नहीं किये जा सकते। इस प्रकार हमें दोनों पद्धतियों के गुणों 'उत्तरदायित्व' और 'स्थायित्व' का स्विस पद्धति में सुन्दर संयोग मिलता है।

अध्यक्षात्मक पद्धति में कार्यपालिका केवल एक निश्चित अवधि तक ही स्थायी रहती है। परन्तु स्विस पद्धति में परिषद के सदस्यों के पुनः-पुनः निर्वाचित हो जाने के कारण बहुत अधिक स्थायित्व पाया जाता है। इस स्थायित्व के परिणाम-स्वरूप प्रथम तो शासन की नीति जल्दी-जल्दी नहीं बदली जाती और दूसरे अपने कार्य में अनुभवी और विशेषज्ञ हो जाने के कारण परिषद के सदस्य स्थायी कर्मचारियों पर अधिक अवलम्बित नहीं रहते। राम्ज़े म्योर ने ब्रिटिश पद्धति की इसी कारण बड़ी तीव्र आलोचना की है। उनके विचार में मंत्रियों के

उत्तरदायित्व की ओट में स्थायी कर्मचारी ही ब्रिटेन पर शासन करते हैं।[1] लार्ड हेवर्ट ने तो स्थायी कर्मचारियों के प्रभाव, को 'नवीन निरंकुशता' (A new despotism) की संज्ञा ही है। कहा जाता है कि ब्रिटेन के एक नये अर्थ मंत्री ने दशमलव अंकों में लिखित आय-व्यय लेखे को जब देखा तो अपने मंत्री से पूछा इन अभागे शून्यों का क्या अर्थ है।[2] स्विट्ज़रलैंड में संघीय परिषद के सदस्यों को स्थायी पद दे देने से यह समस्या हल हो गई है। साथ ही यह मंत्री भी निरंकुश नहीं हैं। समय-समय पर विधान मंडल के सदनों द्वारा उन्हें 'पास्ट्-यूलेट्स' (Postulates) प्राप्त होते रहते हैं जिनमें उनसे किसी विशेष कार्य को करने को कहा जाता है। समय-समय पर उन्हें अपने कार्यों की आख्या (Report) भी प्रस्तुत करनी पड़ती है।

स्विस पद्धति के एक अन्य लाभ का स्रोत स्विस कार्यपालिका का निर्दलीय स्वरूप है। एकदलीय मंत्रिमंडलों में केवल एक ही दल के नेता मंत्री बनते हैं और देश अन्य दलों के योग्य और अनुभवी नेताओं की सेवाओं से वंचित रहता है। एक दल में पर्याप्त योग्य व अनुभवी नेताओं के अभाव के कारण कभी-कभी अयोग्य व्यक्तियों को भी ऐसे पदों पर नियुक्त कर दिया जाता है जहाँ वे अपनी अयोग्यता के कारण देश को क्षति पहुँचा सकते हैं। स्विस पद्धति में यह समस्या उठती ही नहीं। योग्य और अनुभवी व्यक्ति, फिर वह किसी भी दल का क्यों न हो, शासन के सर्वोच्च पद पर पहुँच सकता है। मनरो के मतानुसार स्विस कार्यपालिका की इस विशेषता ने स्विट्ज़रलैंड के लिये यह संभव कर दिया है कि वह अपने योग्यतम शासकों को उनके दलीय संबंधों पर बिना विचार किये पदासीन रख सके।'[3]

ब्राइस ने इनके अतिरिक्त दो और लाभों का उल्लेख किया है। प्रथम यह कि स्विस संघीय परिषद एक ऐसी संस्था के रूप में कार्य कर सकती है जो अपने निर्दलीय स्वरूप के कारण विभिन्न विरोधी दलों के मध्य की गुत्थियाँ सुलझा कर

---

[1] "Bureaucracy thrives under the cloak of cabinet responsibility."—Ramsay Muir, *How Britain in Governed.*

[2] "What do these damned dots mean ?"

[3] "It enables Switzerland to keep in office her ablest statesmen irrespective of their party affiliations. A federal councillor is not retired to private life because his party happens to suffer defeat at the polls."—Munro, *The Governments of Europe*, p. 744.

उनमें समझौता करा सकती है। द्वितीय यह कि शासन में अविच्छिन्नता के कारण स्वस्थ परंपराओं का विकास संभव है।

अन्य देशों में स्विस-प्रणाली न अपनाये जाने के कारण—यह प्रश्न स्वाभाविक ही है कि स्विस कार्यपालिका में इतनी विशेषताएँ और उससे इतने लाभ होने पर भी दूसरे देशों में उसे क्यों नहीं अपनाया गया। संक्षेप में इसके कारण यही हैं कि एक तो स्विट्ज़रलैंड इतना छोटा देश है तथा उसकी जनसंख्या इतनी कम है कि वह अन्य देशों के बड़े नगरों के तुल्य ही है। जो व्यवस्था वहाँ सफल सिद्ध हुई है उसका भारत या अमेरिका जैसे बड़े देश में सफल होना संशयात्मक ही है। दूसरे स्विट्ज़रलैंड में राजनीतिक दलों के कार्यक्रमों में उतनी उग्रता और परस्पर उतना विरोध नहीं है जितना अन्य देशों में है। १८४८ में संविधान-निर्माण से अब तक निरंतर संघीय सभा में एक ही राजनीतिक दल सर्वाधिक शक्तिशाली रहा है। इसका एक कारण यह भी है कि देश के चारों ओर से बड़े-बड़े देशों से घिरा रहने के कारण प्रत्येक स्विस में राष्ट्रीय एकता तथा उत्कट देश-प्रेम की भावना मौजूद है। अंत में किसी देश की शासन प्रणाली में वहाँ की परंपराओं का महत्त्वपूर्ण योग होता है। स्विट्ज़रलैंड जैसी परंपराओं के अभाव में किसी अन्य देश में इस प्रणाली का सफल होना अत्यंत कठिन है। स्विस नागरिकों जैसा उच्च राष्ट्रीय चरित्र तथा उत्कट देश-प्रेम संविधान की धाराओं में परिवर्तन करने मात्र से उत्पन्न नहीं हो सकता।

संघीय परिषद् के स्वरूप में परिवर्तन के प्रस्ताव—संविधान बनने के बाद से संघीय विधान मंडल तथा संघीय न्यायालय की रचना तथा उनके स्वरूप में पर्याप्त परिवर्तन हो गए हैं। संघीय सभा के निम्न सदन की सदस्यता १२० से १९६ हो गई है तथा संघीय न्यायालय की ९ से २६। किन्तु संघीय परिषद के स्वरूप में पिछली एक शताब्दी से अधिक के समय में कोई महत्त्वपूर्ण परिवर्तन नहीं हुआ है। उसकी सदस्य संख्या अभी भी वही है जो संविधान-निर्माण के समय निश्चित की गई थी। परन्तु शासन के कार्यों में निरंतर होने वाली वृद्धि के कारण पिछले काफ़ी समय से यह अनुभव किया जा रहा है कि संघीय परिषद के सदस्यों को कार्याधिक्य की वजह से अपना कार्य निपुणतापूर्वक करने में कठिनाई होती है। विशेषतया विधानमंडल के सत्र के दिनों में तो उनका कार्य-भार बहुत अधिक बढ़ जाता है। इसके परिणाम-स्वरूप उन्हें अपने सचिवों पर निर्भर रहना पड़ता है। इस कठिनाई को दूर करने के लिये संघीय परिषद के आकार में वृद्धि करने का सुझाव दिया जाता है। सन् १९०० में एक संविधानिक संशोधन के द्वारा

संघीय परिषद में दो सदस्यों की वृद्धि करने का प्रस्ताव उपक्रम द्वारा प्रस्तुत किया गया था, किन्तु जनता के बहुत बड़े भाग द्वारा उसके विपक्ष में मत दिये जाने के कारण प्रस्तावित संशोधन गिर गया। १९४२ में पुनः ऐसा ही एक प्रस्ताव उपक्रम द्वारा प्रस्तुत किया गया, किन्तु वह भी जनता द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया।

उपरोक्त दोनों प्रस्तावों के साथ ही, १९०० तथा १९४२ में स्विस जनता के द्वारा संघीय परिषद का निर्वाचन प्रत्यक्ष रीति से किये जाने का प्रस्ताव भी अस्वीकृत कर दिया गया। स्विट्ज़रलैंड के सभी कैंटनों में कार्यपालिका का निर्वाचन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से किया जाता है। यह बात आश्चर्यजनक ही प्रतीत होती है कि स्विट्ज़रलैंड जैसे देश में, जहाँ प्रजातंत्रात्मक भावना इतनी प्रबल है, जनता स्वयं कार्यपालिका के प्रत्यक्ष चुनाव का विरोध करे। किन्तु इसका कारण यही है कि स्विस जनता किसी व्यवस्था में परिवर्तन किये जाने की स्वीकृति तभी देती है जब वह उसकी उपादेयता के बारे में संतुष्ट हो जाती है। कार्यपालिका का जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन होने पर उसके विधान मंडल से संघर्ष की संभावना है। इसका परिणाम निश्चित ही देश के लिये अनिष्टकर होगा, ऐसी लोगों की धारणा है।

संघीय राज सेवाएँ (Civil Services)

स्विट्ज़रलैंड में संघीय राजकर्मचारियों की संख्या बहुत कम है। इसका प्रधान कारण यही है कि संघीय विधियों को कार्यान्वित करने का भार भी कैंटनों के राजकर्मचारियों पर है। संविधान में जिन संघीय पदों पर कर्मचारियों की नियुक्ति करने का अधिकार संघीय सभा, संघीय न्यायालय या अन्य किसी प्राधिकारी को नहीं दिया गया है उन पर नियुक्तियाँ संघीय परिषद के द्वारा की जाती हैं। संविधान में नियुक्ति के स्थान पर 'निर्वाचन' शब्द का प्रयोग किया गया है,[1] किन्तु यह केवल जनतांत्रिक भावना के प्राबल्य के कारण है। व्यवहार में इससे कोई अंतर नहीं पड़ता। निम्न श्रेणी के कर्मचारियों की नियुक्ति किसी निश्चित काल के लिए नहीं की जाती, जिसका व्यवहार में यह अर्थ होता है कि वह तब तक अपने पद पर कार्य करते रहते हैं जब तक उनका कार्य संतोषजनक

[1] "It (Federal Council) undertakes those elections which have not been allotted to the Federal Assembly, the Federal Tribunal or any other authority."—*Swiss Constitution*, Article 102 (Section 6).

हो। उच्च श्रेणी के अधिकारियों की नियुक्ति तीन वर्ष के लिए की जाती है किन्तु सामान्यतः संतोषजनक कार्य करते रहने पर उन्हें सदैव पुनः 'निर्वाचित' कर लिया जाता है, और इस प्रकार उनका पद स्थायी होता है। अधिकांश कर्मचारियों की नियुक्ति अब स्पर्धात्मक परीक्षाओं के आधार पर की जाती है, किन्तु संघीय परिषद इन परीक्षाओं के परिणामों को मानने के लिए बाध्य नहीं है। संघीय परिषद के हाथ में इतनी विशद शक्ति होते हुए भी नियुक्तियों में पक्षपात नहीं होता।[1] इसके दो मुख्य कारण हैं। प्रथम, स्विट्जरलैंड में राजकर्मचारियों को इतना कम वेतन दिया जाता है कि वहाँ पदों के लिए संघर्ष होने की स्थिति ही नहीं आती। दूसरा कारण यह है कि स्विस जनता की सजगता के कारण अयोग्य व्यक्ति को नियुक्त करना बहुत कठिन है।

प्रथम तथा द्वितीय विश्व युद्धों एवं राज्य के कृत्यों में हुई वृद्धि के कारण संघीय कर्मचारियों की संख्या में काफ़ी वृद्धि हुई है। किन्तु स्विट्ज़रलैंड में संघीय राजकर्मचारियों की संख्या में होने वाली वृद्धि कैंटनों की स्वायत्तता पर आघात मानी जाती है। इसी कारण उसका सर्वत्र विरोध किया जाता है। ऐन्ड्री तथा कुछ अन्य स्विस लेखकों ने संघीय राजकर्मचारियों की संख्या में वृद्धि को नौकरशाही प्रवृत्ति कह कर तीव्र आलोचना की है। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद के वर्षों में कई बार संघीय राजकर्मचारियों की संख्या में कमी की गई जिसके परिणामस्वरूप अब उनकी संख्या २०,००० से भी कम रह गई है। १९४५ में उनकी संख्या ३०,००० के निकट तक पहुँच गई थी।

[1] "In spite of this somewhat loose procedure, the spoils system is virtually unknown in Switzerland."—Brooks, R. C., *op. cit.*, p. 121.

अध्याय ६

संघीय विधान मंडल

स्विस संघीय शासन का सर्वाधिक शक्तिशाली अंग विधान मंडल है, जिसे संघीय सभा (Federal Assembly) कहा जाता है। संघीय सभा में दो सदन हैं जिनके नाम राष्ट्रीय परिषद (National Council) तथा राज्य-परिषद (Council of States) हैं। राष्ट्रीय परिषद विधान मंडल का लोकप्रिय सदन है जिसके सदस्यों का निर्वाचन स्विस जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से किया जाता है। राज्य परिषद में प्रत्येक कैंटन को २ तथा प्रत्येक अर्द्ध कैंटन को १ प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। इस प्रकार राज्य परिषद के संगठन का आधार कैंटनों की समानता का सिद्धान्त है।

द्विसदनात्मक विधान मंडल ही क्यों?—१८४८ में स्विस संविधान-निर्माताओं के सामने भी वही समस्या थी जिसका समाधान करने के लिये संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान-निर्माताओं ने द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया था। १८४८ के पूर्व संघीय विधान-मंडल के रूप में एक 'डाइट' कार्य करती थी जिसमें प्रत्येक कैंटन को केवल एक मत प्राप्त था। इस प्रकार १२,००० जनसंख्या वाले उरी नामक कैंटन की भी डाइट में वही स्थिति थी जो ३००,००० जनसंख्या वाले बर्न नामक कैंटन की। संविधान निर्माण के समय जहाँ एक दल के लोग केन्द्रीय विधान मंडल की रचना जनतंत्रात्मक आधार पर कर सदस्यों की संख्या जनसंख्या के आधार पर निश्चित करना चाहते थे, वहाँ दूसरे दल के लोग कैंटनों की समानता के सिद्धान्त को त्यागने को तैयार नहीं थे। उनके विचार से प्रत्येक कैंटन के व्यक्तित्व की रक्षा के लिये यह आवश्यक था कि प्रत्येक कैंटन को केन्द्रीय विधान मंडल में समान प्रतिनिधित्व दिया जाय। प्रथम दल में ऐसे लोग थे जो संघीय शासन को शक्तिशाली बनाना चाहते थे और दूसरे में वह लोग थे जो कैंटनों की स्वतंत्रता पर बल देते थे। इन परस्पर विरोधी विचारों की तह में एक स्वार्थ-भावना थी। बड़े कैंटनों के निवासी जनसंख्या के आधार पर सदस्य-संख्या निश्चित करने के पक्ष में थे क्योंकि इस प्रकार संगठित विधान मंडल में उनके कैंटनों को अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त होता। कम जनसंख्या वाले कैंटनों के निवासी यह

अनुभव करते थे कि जनसंख्या के आधार पर सदस्य-संख्या निश्चित होने की दशा में संघीय विधान मंडल में उनके बहुत कम प्रतिनिधि रहेंगे और अपने प्रबल बहुमत के बल पर बड़े कैंटनों के प्रतिनिधि मनमानी करेंगे और छोटे कैंटनों के अधिकारों की रक्षा न हो सकेगी। इसी कारण वह कैंटनों की समानता के सिद्धान्त को आधार मान कर विधान मंडल का संगठन करने पर बल दे रहे थे। अमेरिका के उदाहरण को ध्यान में रखते हुए दोनों दलों ने एक बीच का मार्ग स्वीकार कर लिया। एक द्विसदनात्मक विधान मंडल की स्थापना करने का निश्चय किया गया, जिसके दोनों सदनों के संगठन के लिये दो भिन्न सिद्धान्तों को आधार बनाया गया। राष्ट्रीय परिषद का संगठन जनसंख्या के आधार पर तथा राज्य परिषद का संगठन कैंटनों की समानता के आधार पर करने का निश्चय किया गया। आज भी दोनों सदनों का संगठन इन्हीं सिद्धान्तों के आधार पर होता है।

यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि न तो राज्य-परिषद का निर्माण ग्रेट ब्रिटेन की लार्ड्स सभा की भाँति किसी वर्ग विशेष को प्रतिनिधित्व देने के लिये किया गया और न ऐसे विशेषज्ञ और विद्वानों को प्रतिनिधित्व देने के लिये जो निर्वाचनों में प्रत्याशी के रूप में खड़े नहीं होना चाहते। भारतीय संविधान में इसी दृष्टि से राष्ट्रपति को राज्य परिषद के १२ सदस्य मनोनीत (nominate) करने का अधिकार दिया गया है। भारतीय राज्य परिषद के संगठन का आधार राज्यों की समानता का सिद्धान्त नहीं है, क्योंकि सभी राज्यों को समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त नहीं है। जैसा हम ऊपर देख चुके हैं इस दृष्टि से संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान ने स्विस संविधान को बहुत अधिक प्रभावित किया है। बाद में आस्ट्रेलिया के संविधान में भी द्वितीय सदन के लिये राज्यों को समान प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया।

राष्ट्रीय परिषद

सदस्य-संख्या तथा कार्यकाल—राष्ट्रीय परिषद संघीय विधान-मंडल का लोकप्रिय सदन है जिसे दूसरे देशों में निम्न सदन (Lower House) भी कहा जाता है। आजकल इसकी पूर्ण सदस्य-संख्या १९६ है परन्तु यह जनसंख्या में परिवर्तन के साथ घटती-बढ़ती रहती है। संविधान के अनुसार प्रत्येक सदस्य २४,००० जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करता है। सदस्य-संख्या निश्चित करते समय १२,००० से अधिक निवासी शेष बचने पर सदस्य संख्या में एक की वृद्धि कर दी जाती है। प्रत्येक कैंटन या अर्द्ध कैंटन को कम से कम राष्ट्रीय परिषद का

एक सदस्य अवश्य निर्वाचित करने का अधिकार दिया गया है।

यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि प्रतिनिधित्व का आधार २४,००० मतदाता न होकर २४,००० निवासी हैं। इसके परिणाम-स्वरूप मतदाताओं के अतिरिक्त सभी पुरुष, स्त्रियाँ, बच्चे तथा विदेशी भी सदस्य-संख्या निश्चित करते समय गिन लिये जाते हैं। इस प्रकार उन कैंटनों को जहाँ विदेशियों की संख्या अधिक रहती है अधिक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्राप्त हो जाता है। १९०२ में एक उपक्रम (Initiative) द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव स्विस नागरिकों द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया जिसके अनुसार संविधान में इस संशोधन की माँग की गई थी कि प्रतिनिधियों की संख्या निश्चित करते समय केवल स्विस नागरिकों को गिना जाय। प्रति १० वर्ष के पश्चात् जनगणना होती है जिसके अनुसार यह निश्चित किया जाता है कि राष्ट्रीय परिषद में कुल कितने सदस्य होंगे और किस कैंटन को कितने प्रतिनिधि भेजने का अधिकार होगा। १८४८ में संविधान-निर्माण के पश्चात् राष्ट्रीय परिषद की सदस्य संख्या १२० निश्चित की गई थी परन्तु जनसंख्या में होने वाली वृद्धि के साथ बढ़ते-बढ़ते यह अब १९६ हो गई है। जहाँ ज्यूरिख और बर्न जैसे बड़े कैंटनों को क्रमशः ३२ तथा ३३ प्रतिनिधि निर्वाचित करने का अधिकार है वहाँ उरी, ऑब्वाल्डन, निब्वाल्डन आदि केवल १ प्रतिनिधि ही निर्वाचित करते हैं। संविधान में ऐसे ही छोटे कैंटनों और अर्द्ध कैंटनों को, जिनकी जनसंख्या २४,००० से भी कम है, राष्ट्रीय परिषद में प्रतिनिधित्व देने के लिये कम से कम उसका एक सदस्य निर्वाचित करने का अधिकार दिया गया है।

आजकल राष्ट्रीय-परिषद का कार्यकाल चार वर्ष है। १९३१ तक उसका कार्यकाल ३ वर्ष ही था। यह अनुभव किया जा रहा था कि ३ वर्ष का कार्यकाल बहुत छोटा है और इतने कम समय में सदस्य अपने कार्य से केवल भली-भाँति परिचित ही हो पाते हैं। इसी कारण संविधान में संशोधन कर कार्य-काल चार वर्ष कर दिया गया। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि भारत, इंग्लैंड, फ्रांस, कनाडा तथा इटली में निम्न सदनों का कार्यकाल ५ वर्ष है जब कि आस्ट्रेलिया में यह ३ वर्ष तथा अमेरिका में केवल २ वर्ष है।

मताधिकार—संविधान के अनुसार प्रत्येक स्विट्ज़रलैंड निवासी जिसकी आयु २० वर्ष या उससे अधिक है, और जो उस कैंटन की जिसका वह निवासी है किसी विधि के अनुसार नागरिकता से वंचित नहीं किया गया है, राष्ट्रीय परिषद

के सदस्यों के निर्वाचन में भाग ले सकता है।[1] स्विट्ज़रलैंड में स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त नहीं है। कैंटनों की विधियों के अनुसार लम्बी सजा पाये हुए व्यक्ति, दिवालिये, भिक्षुक, आदि भी मताधिकार से वंचित हैं; परन्तु इस संबंध में भिन्न-भिन्न कैंटनों में भिन्न नियम हैं। कुछ कैंटनों में, जैसे टिचिनो, सेन्ट गॉल आदि में, प्रत्येक मतदाता को मतदान करना अनिवार्य है और ऐसा न करने पर उन्हें दंड दिया जाता है। संघीय विधान मंडल को भी इस संबंध में एकरूपता लाने के लिये विधि बनाने का अधिकार दिया गया है।

स्त्रियों को मताधिकार न दिये जाने का प्रमुख कारण स्विट्ज़रलैंड में प्रचलित यह विश्वास है कि स्त्रियों का कार्यक्षेत्र गृहकार्य ही है। जर्मनी में भी ऐसा ही विश्वास पाया जाता है। इसका दूसरा प्रमुख कारण यह भी है कि स्विस स्त्रियों ने कभी मताधिकार प्राप्त करने के लिये राष्ट्रव्यापी आन्दोलन भी नहीं किया। अपनी वर्तमान स्थिति से वह संतुष्ट प्रतीत होती हैं। परन्तु अब यह विश्वास कि स्त्रियों का कार्यक्षेत्र गृहकार्य ही है कम होता जा रहा है। १९४६ के नये संविधान के निर्माण के पूर्व फ्रांस में भी स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त नहीं था, किन्तु नये संविधान ने उन्हें यह अधिकार प्रदान कर राजनीतिक क्षेत्र में भी पुरुषों का समकक्षी बना दिया है। स्विट्ज़रलैंड के अतिरिक्त आज अन्य सभी प्रमुख देशों में, जैसे इंग्लैंड, अमेरिका, फ्रांस, इटली, सोवियत् संघ तथा भारत आदि में, इस दृष्टि से स्त्रियों और पुरुषों में कोई भेद नहीं किया जाता ह और स्त्रियों को भी मताधिकार प्राप्त है।

निर्वाचन पद्धति तथा निर्वाचन क्षेत्र—१९१९ के पूर्व स्विट्ज़रलैंड में निर्वाचन बहुमत पद्धति (Majority representation) से होता था। इसका अर्थ यह है कि प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता के लिये खड़े होने वाले विभिन्न प्रत्याशियों में से सर्वाधिक मत पाने वाले प्रत्याशी को निर्वाचित घोषित कर दिया जाता था। यदि मतदान में किसी एक प्रत्याशी को मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता था तो दोबारा मतदान कराया जाता था, परन्तु दोबारा मतदान में मतों का पूर्ण बहुमत पाना आवश्यक नहीं था। अधिकतम मत पाने वाले प्रत्याशी को ही विजयी माना जाता था। निर्वाचन क्षेत्र एक-सदस्यीय न होकर द्विसदस्यीय या बहु-सदस्यीय थे। कुल निर्वाचन क्षेत्रों की संख्या ४९ थी। इस प्रणाली का परिणाम यह होता था कि विभिन्न दलों

[1] अनुच्छेद—७४

को राष्ट्रीय परिषद में निर्वाचन में प्राप्त मतों के अनुपात में स्थान प्राप्त नहीं होते थे। कभी-कभी कम मत पाने वाले दलों को अधिक स्थान प्राप्त हो जाते थे और अधिक मत पाने वालों को कम।

सन् १९०० तथा १९१० में उपर्लिखित दोष को दूर करने के लिये उपक्रम द्वारा कुछ स्विस नागरिकों ने निर्वाचनों में अनुपाती प्रतिनिधित्व (Proportional representation) का सिद्धान्त स्वीकार कराने का प्रयास किया। परन्तु दोनों ही बार उनका प्रयास सफल न हो सका। १९१८ में पुनः उपक्रम के द्वारा अनुपाती-प्रतिनिधित्व का सिद्धान्त स्वीकार कराने का प्रयत्न किया गया। इस बार यह प्रयास सफल रहा। अनुपाती प्रतिनिधित्व स्वीकार करने के पक्ष में २ लाख ९९ हज़ार नागरिकों ने मत दिया और इसके विरोध में १ लाख ४९ हज़ार ने। इस प्रकार एक बड़े बहुमत से जनता ने अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली को अपनाने के लिये अपनी स्वीकृति दे दी। १९१९ में संघीय सभा ने जनता की इच्छा को विधि का रूप दे दिया। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि संघीय संस्थाओं के निर्वाचन में अनुपाती प्रतिनिधित्व का प्रयोग न होने पर भी कुछ कैंटनों के निर्वाचनों में पर्याप्त समय से इस प्रणाली का प्रयोग हो रहा था।

अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली के विभिन्न देशों में विभिन्न रूप पाये जाते हैं। इनमें से दो महत्त्वपूर्ण रूप, एकल संक्रमणीय मत पद्धति (Single transferable vote system) तथा सूची पद्धति (List System) हैं। स्विट्ज़रलैंड में निर्वाचन सूची पद्धति के अनुसार होते हैं। अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली को व्यवहार में लाने के लिये यह आवश्यक है कि निर्वाचन क्षेत्र बहुसदस्यीय हों। सूची पद्धति में मतदाता किसी विशेष प्रत्याशी को मत न देकर विभिन्न राजनीतिक दलों द्वारा प्रस्तुत प्रत्याशियों की सूची को मत देते हैं। सर्वप्रथम मतों की एक ऐसी संख्या निश्चित कर दी जाती है जिसके मिलने से प्रत्याशी को निर्वाचित समझा जाता है। प्रत्येक दल को जितने मत प्राप्त होते हैं उसे इस संख्या से भाग देकर उस दल के सफल प्रत्याशियों की संख्या मालूम कर ली जाती है। इस प्रकार प्रत्येक दल को निर्वाचन में प्राप्त मतों के अनुपात में ही राष्ट्रीय परिषद में स्थान मिलते हैं। उदाहरण के लिये यदि किसी दल ने दस प्रत्याशी खड़े किये हैं परन्तु उसे केवल इतने मत प्राप्त हुए हैं जितने में उसके तीन प्रत्याशी निर्वाचित हो सकते हैं तो उस दल की सूची में से प्रथम तीन प्रत्याशी निर्वाचित घोषित कर दिये जायेंगे। यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि ऐसे कैंटनों में जो राष्ट्रीय परिषद के ३ से कम सदस्य

निर्वाचित करते हैं इस पद्धति का प्रयोग नहीं हो सकता। ऐसे कैंटनों की संख्या ६ (४ पूर्ण कैंटन तथा ४ अर्द्ध कैंटन) है, और इस प्रकार केवल १५ कैंटनों तथा २ अर्द्ध कैंटनों में ही अनुपाती प्रतिनिधित्व प्रणाली के अनुसार निर्वाचन होता है। राजनीतिक दल अपने प्रत्याशियों की सूची प्रत्येक मतदाता के पास भेजते हैं। एक कोरी सूची भी उनके पास शासन की ओर से भेजी जाती है। प्रत्येक दल को यह अधिकार है कि वह चाहे तो सारे स्थानों के लिये प्रत्याशी खड़े करे या कम के लिये। मतदान करते समय मतदाता को यह स्वतंत्रता होती है कि वह या तो किसी एक दल की सूची में दिये गये सभी प्रत्याशियों को अपना मत दे या एक सूची में से कुछ प्रत्याशियों के नाम काट कर उसमें दूसरी सूचियों के प्रत्याशियों में से उतने ही नाम लिख दे। वह शासन द्वारा भेजी गई कोरी सूची में अपनी इच्छानुसार प्रत्याशियों के नाम भी भर सकता है। ऐसी सूची को 'स्वतंत्र सूची' कहते हैं। इस प्रकार अपनी इच्छा व्यक्त कर वह सूची को मत-पेटिका (Ballot box) में डाल देता है। निर्वाचन संबंधी विधि में 'मत-संचय पद्धति' (Accumulation system) तथा 'संबंधित सूची पद्धति' (Connected list system) की भी व्यवस्था है। मत संचय पद्धति का अर्थ यह है कि राजनीतिक दल जिस प्रत्याशी को विशेष रूप से निर्वाचित कराना चाहते हैं वह उसके नाम को सूची में दो बार छाप सकते हैं। इस प्रकार उस एक ही प्रत्याशी को दो मत प्राप्त हो जाते हैं और वह निर्वाचित होने के लिये आवश्यक मतसंख्या के आधे मतदाताओं द्वारा समर्थित होते हुए भी निर्वाचित हो जाता है। 'संबंधित सूची' पद्धति के अनुसार प्रत्येक दल को यह अधिकार है कि यदि उसे इतने मत अधिक मिलते हैं जितने में उसका एक और प्रत्याशी निर्वाचित नहीं हो सकता तो वह उन अधिक मतों को किसी दूसरे दल को हस्तांतरित (transfer) करा सकता है। इससे यह मत व्यर्थ नहीं जाते।

प्रत्येक कैंटन या अर्द्ध कैंटन राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन के लिये एक निर्वाचन क्षेत्र के रूप में कार्य करता है। मतदान सामान्यतः स्थानीय चर्च या अन्य किसी सुविधाजनक सार्वजनिक स्थान पर होता है।

परिषद के किसी सदस्य का स्थान रिक्त होने की दशा में सामान्यतः उप-निर्वाचन की आवश्यकता नहीं पड़ती। उस सदस्य के दल की सूची के अनिर्वाचित प्रत्याशियों में सर्वाधिक मत पाने वाले को राष्ट्रीय परिषद का सदस्य निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

सदस्यों के लिये आवश्यक अर्हताएं (Qualifications) तथा प्रतिबन्ध—स्विस संविधान के अनुसार धर्माधिकारियों (Clergy) के अतिरिक्त प्रत्येक स्विस नागरिक जिसे मताधिकार प्राप्त है राष्ट्रीय परिषद का सदस्य निर्वाचित हो सकता है।[1] हम इसके पूर्व यह उल्लेख कर चुके हैं कि प्रत्येक स्विस पुरुष नागरिक जिसकी आयु २० वर्ष या उससे अधिक है तथा जिसे किसी विशेष कारण से, जैसे दिवालिया होना, घोर अपराधी होना, भिक्षुक होना आदि, कैंटनों की विधि के अनुसार मताधिकार से वंचित नहीं किया गया है, राष्ट्रीय परिषद के निर्वाचन में मत देने का अधिकारी है। परन्तु राष्ट्रीय परिषद की सदस्यता के लिये कोई धर्माधिकारी मतदाता होते हुए भी खड़ा नहीं हो सकता। वैसे तो यह प्रतिबंध कैथोलिक तथा प्रोटैस्टेंट दोनों ही धर्माधिकारियों पर लागू होता है परन्तु कैथोलिक धर्माधिकारी इससे विशेष रूप से प्रभावित होते हैं। इसका कारण यह है कि प्रोटेस्टेंट धर्माधिकारी अपने पद को त्याग देने के पश्चात् भी प्रोटेस्टेंट धर्म को मानने वाला रह सकता है, परन्तु कैथोलिक धर्माधिकारी बिना अपना धर्म छोड़े अपना पद नहीं त्याग सकता। इस कारण कैथोलिक धर्माधिकारियों के लिये राष्ट्रीय परिषद का सदस्य बनना असंभव-सा ही है। इसके विपरीत एक प्रोटेस्टेंट धर्माधिकारी निर्वाचन में प्रत्याशी के रूप में भाग ले सकता है और केवल विजयी हो जाने के बाद ही उसके सामने अपने पद से त्यागपत्र देने की समस्या उपस्थित होती है।

संविधान के ७७वें अनुच्छेद के अनुसार राज्य-परिषद तथा संघीय परिषद के सदस्य तथा संघीय परिषद द्वारा नियुक्त अधिकारी राष्ट्रीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकते। यहाँ यह बात ध्यान में रखना आवश्यक है कि केवल संघीय अधिकारी (संघीय परिषद द्वारा नियुक्त) ही राष्ट्रीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकते। कैंटनों के शासन में कार्य करने वाले अधिकारियों पर यह प्रतिबंध लागू नहीं होता। वह अपने पद पर कार्य करते हुए भी राष्ट्रीय परिषद के सदस्य हो सकते हैं। मनरो के अनुसार राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों में २०% से अधिक कैंटनों या नगरों के शासनों के अधिकारी होते हैं।[2]

दूसरे सभी देशों के संविधान में हमें इस प्रकार का प्रतिबंध मिलता है कि कोई भी व्यक्ति एक समय में विधान मंडल के दोनों सदनों का सदस्य नहीं रह

---

[1] अनुच्छेद—७५

[2] Munro, W. B., *The Governments of Europe*, p. 736.

सकता। परन्तु संसदात्मक शासन वाले सभी देशों में मंत्रिमंडल के सदस्यों को आवश्यक रूप से विधान मंडल का सदस्य होना पड़ता है। ब्रिटेन, भारत, फ्रांस, आस्ट्रेलिया आदि के संविधानों में ऐसी ही व्यवस्था है। स्विस संविधान के इस प्रतिबंध से कि संघीय परिषद का कोई सदस्य राष्ट्रीय परिषद का सदस्य नहीं हो सकता हमें ऐसा आभास होता है कि स्विट्ज़रलैंड में अमेरिका की भाँति अध्यक्षात्मक-शासन प्रणाली है। परन्तु वास्तव में ऐसा नहीं है। संघीय परिषद पर विचार करते समय हमने अध्यक्षात्मक शासन पद्धति और स्विस शासन पद्धति की भिन्नताओं पर भी विचार किया है।

सदस्यों को मिलने वाला भत्ता तथा मार्ग व्यय—स्विस राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों को कोई मासिक वेतन नहीं मिलता। राष्ट्रीय परिषद की बैठक में उपस्थित रहने पर उन्हें ४० फ्रैंक प्रतिदिन भत्ता मिलता है। राष्ट्रीय परिषद की बैठक न होने पर विभिन्न आयोगों (Commissions) आदि की बैठकों में भाग लेने पर भी उन्हें इसी दर से भत्ता मिलता है। यह भत्ता उन्हें संघीय कोष से मिलता है। यहाँ यह उल्लेखनीय हैं कि राज्य-परिषद के सदस्यों को उनका भत्ता आदि संघीय कोष से न मिल कर कैंटनों के कोष से मिलता है। इसके अतिरिक्त उन्हें अपने निवास-स्थान से परिषद की बैठक में भाग लेने, आने तथा वापस जाने के लिये मार्ग व्यय भी प्राप्त होता है। इस मार्ग व्यय की दर भी दूसरे देशों की तुलना में बहुत कम है। क्रिस्टोफ़र ह्यूग्ज़ के अनुसार उन्हें मिलने वाला भत्ता उनके जीवन निर्वाह के लिये पर्याप्त नहीं होता और इस कारण उन्हें किसी दूसरे वैतनिक राजनीतिक पद पर कार्य करना पड़ता है।[1]

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष—राष्ट्रीय परिषद अपने ही सदस्यों में से एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष निर्वाचित करती है। इनका कार्यकाल प्रत्येक सामान्य या विशेष सत्र (Session) तक ही सीमित है। संविधान के अनुसार एक सामान्य सत्र का अध्यक्ष दूसरे सत्र के लिये अध्यक्ष या उपाध्यक्ष नहीं चुना जा सकता। इस प्रकार कोई भी व्यक्ति लगातार दो सत्रों तक अध्यक्ष नहीं रह सकता। परन्तु

[1] "This does not of itself provide a livelihood, and therefore a professional politician must hold another paid political post as well, either in private employ as secretary of his political party, or as secretary of a trade union or pressure group, or in public employ as an Executive Councillor of a canton or city."—Hughes, *op. cit.*, p. 88.

जैसा रैपर्ड का कथन है, "एक स्पष्टतया असांविधानिक प्रथा के कारण १८४८ से ही संघीय सभा अपने अधिकारियों का निर्वाचन प्रत्येक सत्र में न कर वर्ष में केवल एक बार करती है।"[1] एक वर्ष में होने वाले सभी सामान्य तथा विशेष सत्रों को एक ही सत्र का भाग माना जाता है। एक परिपाटी के अनुसार एक वर्ष के उपाध्यक्ष को दूसरे वर्ष अवश्य ही अध्यक्ष निर्वाचित कर लिया जाता है। जहाँ स्विट्ज़रलैंड में इस प्रकार अध्यक्ष का पद राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों के मध्य घूमता रहता है और कोई एक व्यक्ति लगातार एक वर्ष से अधिक अध्यक्ष नहीं रह सकता वहाँ परंपरा के अनुसार इंग्लैंड में एक ही व्यक्ति को लगातार कामंस सभा के अध्यक्ष-पद (Speakership) के लिये बार-बार निर्वाचित कर लिया जाता है। साधारणतया आम चुनाव के समय भी कामंस सभा के अध्यक्ष के निर्वाचन क्षेत्र में कोई दूसरा प्रत्याशी खड़ा नहीं होता और इस प्रकार वह निर्विरोध निर्वाचित हो जाता है। स्विट्ज़रलैंड में राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष या उपाध्यक्ष को कोई वेतन भी नहीं मिलता जब कि इंग्लैंड में स्पीकर को ५००० पौंड वार्षिक वेतन और रहने के लिये सरकारी भवन मिलता है।

अध्यक्ष के कृत्य तथा अधिकार—स्विट्ज़रलैंड में राष्ट्रीय सभा के अध्यक्ष को कोई महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त नहीं हैं। उसका प्रमुख कार्य सदन की बैठकों का सभापतित्व करना है। सदन की बैठकें शांतिपूर्ण ढंग से होने के कारण उसे सदन में अनुशासन तथा व्यवस्था बनाए रखने की समस्या का सामना भी नहीं करना पड़ता। राष्ट्रीय परिषद द्वारा किये जाने वाले निर्वाचनों में उसे अन्य सदस्यों की भाँति ही मत देने का अधिकार है परन्तु अन्य विषयों पर मतदान के समय ग्रंथि (Tie) पड़ जाने की दशा में उसे निर्णायक मत देने का अधिकार है। दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में राष्ट्रीय परिषद का अध्यक्ष ही सभापति का आसन ग्रहण करता है। अध्यक्ष परिषद के राजनीतिक दलों के नेताओं की बैठक का, जिसमें कार्यक्रम आदि निश्चित किया जाता है, भी सभापतित्व करता है।

राष्ट्रीय परिषद तथा उसके अध्यक्ष की तुलना ब्रिटिश कामंस सभा या अमेरिका के प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के स्पीकर से नहीं की जा सकती। इन दोनों देशों में स्पीकर को कई महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। ह्यूग्ज़ के अनुसार राष्ट्रीय परिषद तथा उसके अध्यक्ष की

---

[1]Rappard W. E., *The Govt. of Switzerland*, p. 59.

तुलना 'सम्पूर्ण प्रभुत्व संपन्न कामंस सभा तथा उसके स्पीकर से नहीं करना चाहिये, वरन् एक काउन्टी काउन्सिल और उसके सभापति से करना चाहिये'।[1] परन्तु इससे यह न समझना चाहिये कि राष्ट्रीय परिषद के अध्यक्ष को कोई सम्मान प्राप्त नहीं है या उसके पद का कोई उच्च महत्त्व ही नहीं है। केवल सदन के पुराने तथा अनुभवी सदस्य इस पद के लिये निर्वाचित किये जाते हैं और सदन के विभिन्न दलों के नेता इस पद को पाने के इच्छुक रहते हैं। सदन के अन्य सदस्यों तथा दलीय क्षेत्रों में अध्यक्ष पद पर कार्य कर चुकने वालों को सम्मान की दृष्टि से देखा जाता है।

राज्य-परिषद् (Council of States)

राज्य परिषद संघीय सभा का द्वितीय या उच्च सदन है। ऐतिहासिक दृष्टि से राज्य परिषद १८१५-१८४८ काल की 'डाइट' की अनुवर्तिनी (successor) है। जैसा हम पहले उल्लेख कर चुके हैं डाइट के संगठन का आधार भी राज्यों (कैंटनों) की समानता का सिद्धान्त था। इस अध्याय के प्रारम्भ में हम स्विट्ज़रलैंड में द्विसदनात्मक प्रणाली अपनाये जाने के कारणों पर विचार कर चुके हैं। अब हम राज्य परिषद की रचना पर विचार करेंगे।

राज्य-परिषद की रचना—राज्य परिषद की सदस्य-संख्या ४४ है। प्रत्येक पूर्ण कैंटन को एक तथा प्रत्येक अर्द्ध कैंटन को राज्य परिषद के दो सदस्य निर्वाचित करने का अधिकार है।[2] इस प्रकार १९ पूर्ण कैंटनों तथा ६ अर्द्ध कैंटनों द्वारा ४४ सदस्य निर्वाचित किये जाते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका की सीनेट (Senate) तथा आस्ट्रेलिया की सीनेट के संगठन का भी यही आधार है। परंतु जहाँ अमेरिका तथा आस्ट्रेलिया के संविधानों में सीनेट के सदस्यों की निर्वाचन विधि तथा उनके कार्यकाल आदि का पूर्ण उल्लेख है वहाँ स्विस संविधान नें इन सब को निश्चय करने का अधिकार कैंटनों को ही दे दिया है। इसी कारण विभिन्न कैंटनों में न तो राज्य-परिषद के सदस्यों की निर्वाचन विधि ही समान है और न उनका कार्यकाल ही।

हम संविधान की विशेषताओं पर विचार करते समय उल्लेख कर चुके हैं

---

1 "The comparison must not be with a sovereign House of Commons and its Speaker, but with a county council and its Chairman."—Hughes, *op. cit.*, p. 87.

२ अनुच्छेद—८०

कि स्विट्ज़रलैंड में कुछ कैंटनों में अभी भी शासन का रूप प्रत्यक्ष-प्रजातंत्र है। कैंटन के सभी वयस्क नागरिक एक स्थान पर एकत्र होकर अपनी आवश्यकतानुसार नियम बनाते हैं, अधिकारियों की नियुक्ति करते हैं और शासन संबंधी आय-व्यय की व्यवस्था करते हैं। नागरिकों की ऐसी सभा को ही लैंड्सजीमिन्डे (Landsgimiende) कहते हैं। स्विट्ज़रलैंड के ४ कैंटन अभी भी राज्य परिषद के लिये अपने प्रतिनिधियों को ऐसी ही सभाओं में निर्वाचित करते हैं। इन कैंटनों के नाम एपेंज़ल इंटीरियर, निडवाल्डन, ऑब्वाल्डन, तथा ग्लेरस हैं। हैं। पाँचवें लैंड्सजीमिन्डे वाले कैंटन (एपेंज़ल आउटर रोड्ज) में राज्य परिषद के सदस्य का निर्वाचन जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन प्रणाली (Direct Election) से होता है। इसके अतिरिक्त बर्न, फ्राइबर्ग, सेंट गाल, नेफ्शातेल में राज्य परिषद के सदस्यों का निर्वाचन कैंटन के विधान मंडल द्वारा होता है। शेष सभी कैंटनों में राज्य परिषद का निर्वाचन कैंटन के सभी मतदाता नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष रीति से किया जाता है। इस प्रकार विभिन्न कैंटनों से राज्य परिषद के सदस्यों का निर्वाचन इस प्रकार होता है:

विभिन्न कैंटनों में राज्य-परिषद के सदस्यों की निर्वाचन-विधि

४ कैंटन	८ सदस्य	कैंटन के विधान मंडल द्वारा निर्वाचन
१ कैंटन तथा ३ अर्द्ध कैंटन	५ सदस्य	लैंड्सजीमिंडे द्वारा निर्वाचन
१४ कैंटन तथा ३ अर्द्ध कैंटन	३१ सदस्य	समस्त मताधिकार प्राप्त नागरिकों द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन

जहाँ विभिन्न कैंटनों में राज्य परिषद के सदस्य निर्वाचित करने की पद्धति में अंतर है वहाँ सदस्यों के कार्यकाल में भी अंतर है। कुछ कैंटन केवल १ वर्ष के लिये ही राज्य-परिषद के सदस्यों को निर्वाचित करते हैं जब कि कुछ अन्य ३ और ४ वर्ष तक के लिये उन्हें सदस्य निर्वाचित करते हैं। कैंटनों की संख्या के अनुसार सदस्यों का कार्यकाल इस प्रकार है:—

१५ कैंटन तथा ५ अर्द्ध कैंटन	३५ सदस्य	४ वर्ष
२ कैंटन तथा १ अर्द्ध कैंटन	५ सदस्य	३ वर्ष
२ कैंटन	४ सदस्य	१ वर्ष

राष्ट्रीय परिषद का अध्ययन करते समय हम देख चुके हैं कि संविधान में उसके सदस्यों के लिये आवश्यक अर्हताओं का भी उल्लेख है और साथ ही यह भी प्रतिबंध दिया है कि धर्माधिकारी राष्ट्रीय परिषद के सदस्य नहीं हो सकते। परन्तु राज्य परिषद के सदस्यों के लिये न तो संविधान में कोई अर्हताएँ ही दी हुई हैं और न ही धर्माधिकारियों के राज्य-परिषद के सदस्य चुने जाने पर प्रतिबंध का उल्लेख है। स्पष्ट ही है कि राज्य परिषद के सदस्यों की निर्वाचन विधि, उनका कार्यकाल, तथा सदस्यता के लिये आवश्यक अर्हताएँ निश्चित करने में कैंटनों को पूर्ण स्वतंत्रता दी गई है। यह बातें एक ही दिशा में इंगित करती हैं और वह है कैंटनों का केन्द्रीय शासन में अविश्वास। राज्य-परिषद के सदस्यों के निर्वाचन में कैंटनों को न केवल समानता ही प्राप्त है, वरन् अधिकाधिक संभव स्वतंत्रता भी प्राप्त है।

अनुच्छेद ८१ के अनुसार राष्ट्रीय परिषद तथा संघीय परिषद के सदस्य राज्य-परिषद के सदस्य नहीं रह सकते। संविधान के अनुसार राज्य-परिषद की सदस्यता पर अन्य कोई प्रतिबंध नहीं है। परन्तु कैंटनों के विधान मंडल अन्य प्रतिबंध लगाने के लिये स्वतंत्र हैं।

अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष—राष्ट्रीय परिषद की भाँति ही राज्य परिषद भी अपने सदस्यों में से ही प्रत्येक सत्र के लिये एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष चुनती है। यहाँ भी सत्र का अर्थ वर्ष माना जाता है और एक वर्ष में होने वाले विभिन्न सत्रों को एक ही सत्र का भाग माना जाता है। एक वर्ष जिस कैंटन से अध्यक्ष चुना जाता है उसी कैंटन से अगले वर्ष (या अगले सत्र में) अध्यक्ष या उपाध्यक्ष नहीं चुना जा सकता। इसके परिणामस्वरूप हर वर्ष भिन्न कैंटन से अध्यक्ष चुना जाता है। परिपाटी के अनुसार सामान्यतः एक वर्ष का उपाध्यक्ष दूसरे वर्ष अध्यक्ष चुन लिया जाता है।

राज्य-परिषद के अध्यक्ष को भी परिषद की बैठकों का सभापतित्व करने, सदन में व्यवस्था बनाये रखने, तथा निर्वाचनों के अतिरिक्त अन्य सभी विषयों पर मतदान के समय ग्रंथि पड़ जाने पर निर्णायक मत देने का अधिकार है।

दूसरे संघीय देशों की तुलना में स्विस विधान मंडल के द्वितीय सदन का अध्यक्ष बहुत अशक्त है। अमेरिका तथा भारत में द्वितीय सदन का अध्यक्ष स्वयं उपराष्ट्रपति होता है जो आवश्यकता पड़ने पर, जैसे राष्ट्रपति की

अस्वस्थता या अनुपस्थिति में, राष्ट्रपति के पद पर भी कार्य करता है, और इस कारण काफी प्रभावशाली होता है।

भत्ता तथा मार्ग व्यय—राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों की भाँति ही राज्य-परिषद के सदस्यों को भी परिषद की बैठकों में उपस्थित रहने पर दैनिक भत्ता तथा आने-जाने का मार्ग व्यय मिलता है। परन्तु यहाँ एक बड़ा अंतर है। राज्य परिषद के सदस्यों को भत्ता तथा मार्ग व्यय संघीय कोष से प्राप्त न होकर अपने-अपने कैंटनों के कोष से मिलता है। उनके भत्ते आदि की दर भी कैंटनों के द्वारा ही निश्चित की जाती है। सामान्यतः उन्हें राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों के समान ही भत्ता आदि मिलता है। परन्तु यह बात सिद्धान्त की दृष्टि से महत्त्वपूर्ण है कि एक सदन के सदस्यों को संघीय कोष से भत्ता मिले और दूसरे को कैंटनों के कोष से। इससे यह सिद्ध होता है कि राज्य-परिषद के सदस्य कैंटनों के शासन के प्रतिनिधि हैं। परन्तु अनु० ९१ के अनुसार दोनों सदनों के सदस्य बिना किन्हीं अनुदेशों (instructions) के अपने मतों का प्रयोग करेंगे।

१९२३ में पारित एक विधि के अनुसार राज्य-परिषद के सदस्य परिषद की बैठक न होते समय यदि किसी आयोग (Commission) में कार्य करते हैं तो उन्हें संघीय कोष से भत्ता आदि मिलता है। कुछ लेखकों ने इस व्यवस्था को संविधान-निर्माताओं की इच्छा के प्रतिकूल बतलाया है।

राज्य परिषद् की वर्त्तमान स्थिति—स्विट्ज़रलैंड के अतिरिक्त अन्य प्रमुख देशों में, जहाँ द्विसदनात्मक विधान मंडल हैं, दोनों सदनों के अधिकारों में कुछ न कुछ अंतर अवश्य होता है। या तो प्रथम सदन अधिक शक्तिशाली होता है या द्वितीय सदन। परन्तु स्विट्ज़रलैंड के संविधान में दोनों सदनों को पूर्ण समानता प्राप्त है। किसी भी दृष्टि से एक सदन को दूसरे से अधिक शक्तिशाली नहीं कहा जा सकता।

परन्तु अधिकांश लेखकों का यही मत है कि स्विस राज्य-परिषद का प्रभाव धीरे-धीरे कम हो रहा है। संविधान निर्माण के बाद जहाँ प्रारंभिक वर्षों में संघीय परिषद के अधिकांश सदस्य राज्य-परिषद के सदस्यों में से चुने जाते थे वहाँ अब स्थिति इसके विपरीत है। लॉवल के मतानुसार दो समान शक्तिवाली संस्थाओं में से जिस में राजनीतिक नेता रहते हैं वह दीर्घ काल में प्रायः निश्चित रूप से अधिक शक्तिशाली हो जाती है और इसी कारण यह आश्चर्यजनक बात नहीं है कि राज्य-परिषद राष्ट्रीय परिषद की तुलना में कम अधिकार तथा प्रभाव

रखती है।[1] ड्यूब्ज़ (Dubs) ने राज्य-परिषद के कम प्रभावशाली होने का एक अन्य कारण बताया है और वह है राज्य-परिषद के पास काम का अभाव रहने के कारण उसकी प्रतिष्ठा को पहुँचने वाली ठेस।[2] राज्य-परिषद की सदस्य संख्या कम होने के कारण यह दूसरे सदन की तुलना में अपना कार्य शीघ्र समाप्त कर लेती है और इस कारण कभी-कभी बेकार रहती है। राष्ट्रीय परिषद के अधिक प्रभावशाली होने का एक कारण यह भी है कि उसके सभी सदस्य प्रत्यक्ष रीति से स्विस जनता द्वारा चुने जाते हैं जब कि राज्य परिषद में अभी भी कुछ सदस्य परोक्ष रीति से चुने जाते हैं। लोकप्रिय सदन को हर देश में अधिक सम्मान प्राप्त होता है।

राज्य परिषद के प्रभाव में होने वाली इस कमी से यह न समझना चाहिये कि स्विस राज्य परिषद राष्ट्रीय परिषद का विरोध ही नहीं कर सकती। १९४९ में राज्य परिषद ने संघीय परिषद और राष्ट्रीय परिषद द्वारा समर्थित कुछ नये करों को लगाने के प्रस्ताव को अस्वीकृत कर दिया। लोक-निर्णय (Referendum) में स्विस जनता ने प्रस्तावित करों के विरुद्ध मत देकर राज्य परिषद के निर्णय की पुष्टि की। ह्यूबर के कथनानुसार ऐसे विवादों में प्रायः सर्वदा ही कोई मार्ग मिल जाता है और संविधान द्वारा की गई दोनों सदनों के बीच मध्यस्थता की व्यवस्था की भी आवश्यकता नहीं होती।

दूसरे देशों के द्वितीय सदनों की तुलना में स्विस राज्य परिषद् इंग्लैंड, फ्रांस, भारत आदि के द्वितीय सदनों से निश्चित ही अधिक शक्तिशाली है। इंग्लैंड में लार्ड सभा किसी विधेयक को अधिक से अधिक एक वर्ष तक विलंबित कर सकती है। धन संबंधी विधेयकों को तो वह पारित होने से केवल एक माह तक ही रोक सकती है। फ्रांस के द्वितीय सदन (गणतंत्र-परिषद्) को तो इतना भी अधिकार प्राप्त नहीं है। वह किसी विधेयक पर केवल अपना मत दे सकती है जिसे मानने या न मानने के लिये निम्न सदन (राष्ट्रीय सभा) पूर्ण रूप से स्वतंत्र है। इसी कारण फ्रांस के द्वितीय सदन को "विचार करने वाली परिषद' (Council of deliberation) कहा जाता है। भारतीय संसद का द्वितीय सदन,

[1] "Now of the two bodies with equal powers, the one in which the political leaders are found is almost certain in the long run to carry the greater weight, and therefore it is not surprising that the Council of State enjoys less authority and influence than the National Council."—Lowell, *op. cit.*, Vol. II, p. 210.

[2] Dubs—Quoted by Lowell, *Ibid*, Vol. II, p. 211.

राज्य-परिषद, भी स्विस राज्य-परिषद के समान शक्तिशाली नहीं है। भारतीय राज्य परिषद लोक सभा द्वारा पारित किसी विधेयक में संशोधन के लिये सुझाव दे सकती है। यदि वह सुझाव लोक सभा द्वारा नहीं माने जाते और राज्य-परिषद उसे लोक सभा द्वारा पारित किये गये रूप में पारित करने को तैयार नहीं होती तो दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन बुलाया जाता है। ऐसे संयुक्त अधिवेशन में राज्य-परिषद से दुगुनी सदस्य-संख्या वाली लोक सभा की इच्छा निश्चित ही अधिक बलवती सिद्ध होगी। स्विट्ज़रलैंड के संविधान के अनुसार जब तक कोई विधेयक विधान मंडल के दोनों सदनों द्वारा अलग-अलग बैठकों में एक ही रूप में पारित नहीं कर दिया जाता तब तक वह अधिनियम (Act) नहीं बन सकता। इस प्रकार स्विस राज्य-परिषद इंग्लैंड, भारत और फ्रांस के द्वितीय सदनों से अधिक शक्तिशाली है।

परन्तु स्विस राज्य परिषद से भी अधिक शक्तिशाली अमेरिका के विधान मंडल का द्वितीय सदन, सिनेट, है। अमेरिका की सिनेट को विधि निर्माण में लगभग वही शक्तियाँ प्राप्त हैं जो स्विस राज्य-परिषद को प्राप्त हैं। अमेरिका की कांग्रेस के दोनों सदनों में मतभेद होने की दशा में एक संयुक्त सम्मेलन समिति (Joint Conference Committee) नियुक्त की जाती है जो मतभेद दूर करने का प्रयास करती है। यदि दोनों सदन एकमत नहीं हो पाते तो विवाद-ग्रस्त विधेयक का अंत हो जाता है। परन्तु विधि-निर्माण संबंधी इन शक्तियों के अतिरिक्त सिनेट को कुछ ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो स्विस राज्य-परिषद को प्राप्त नहीं हैं। ऐसे अधिकारों में प्रमुख हैं राष्ट्रपति द्वारा की गई अधिकारियों की नियुक्तियों की पुष्टि, संधियों का अनुसमर्थन (Ratification), राष्ट्रपति पर लगाये गये महाभियोग पर विचार आदि। इन विशेषाधिकारों के कारण ही सिनेट संसार का सर्वाधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन है। फ्रांस के तृतीय गणतंत्र की सिनेट अत्यंत शक्तिशाली द्वितीय सदनों में थी। परन्तु मनरो के अनुसार स्विस राज्य परिषद उससे भी अधिक प्रभावशाली है।[1]

अंत में हम स्विस राज्य परिषद् पर उसकी उपयोगिता की दृष्टि से विचार करेंगे। फ़ाइनर ने द्वितीय सदनों पर एक गंभीर आरोप लगाया है। उनका क़थन है कि 'वास्तव में, सभी द्वितीय सदन प्रौढ़ वाद-विवाद के प्रति स्वार्थ-रहित प्रेम की भावना से न तो स्थापित किये गए हैं और न इस कारण से उनका

[1]Munro, *op. cit.*, p. 737.

प्रतिपालन किया जा रहा है। उनके निर्माताओं ने उनको अपने कुछ विशेष स्वार्थों की शेष समाज से रक्षा करने के लिये बनाया था।'[1] डा० फ़ाइनर का इशारा समाज के उस धनी और समृद्ध वर्ग की ओर है जो प्रगतिवादी विधियों के निर्माण में रोड़े अटकाता है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड की राज्य-परिषद के विषय में यह कथन सत्य नहीं है। स्विस विधान मंडल के दोनों सदनों के सदस्य समाज के एक ही वर्ग के होते हैं। मनरो ने इस संबंध में लिखा है कि संसार के अधिकांश द्वितीय सदनों की भाँति इसने (राज्य परिषद ने) परिवर्तनों का विरोध करने के लिये ख्याति नहीं पाई है। स्विस राज्य परिषद को कोई भी व्यक्ति प्रतिक्रियावाद का गढ़ या प्रगति के मार्ग का रोड़ा नहीं कहता।[2] ह्यूबर ने इसकी उपयोगिता के संबंध में लिखा है: "राष्ट्रीय परिषद की अपेक्षा राज्य परिषद की सदस्यों की संख्या स्वल्प होने के कारण, राज्य परिषद की कार्यवाही और भी अधिक शान्तिपूर्ण अनुत्तेजनापूर्ण और विस्तारपूर्ण होती है। १८४८ में बहुत से प्रगतिशील स्विस जनों को भय था कि कदाचित् राज्य परिषद संघ की शक्ति-संस्था की स्थिति में देश के जनतन्त्र के सर्वांगीण, द्रुत एवं सहज राजनीतिक और सामाजिक विकास में विघ्नकारक प्रमाणित न हो। यह भय अब निराधार प्रतीत होता है। बहुत से अवसरों पर राज्य परिषद का भाव राष्ट्र परिषद की अपेक्षा कहीं कम संघातमक पाया गया है।"[3]

संघीय सभा के सत्र (Session) **तथा बैठकें**—संघीय सभा (विधान मंडल के दोनों सदन) का सामान्य सत्र प्रति वर्ष दिसम्बर मास के प्रथम सोमवार को प्रारम्भ होता है। संविधान के अनुच्छेद ८६ के अनुसार वर्ष में दोनों सदनों की एक बैठक होना आवश्यक है। मार्च, जून और सितम्बर में भी सभा के सत्र होते हैं। संघीय सभा के विशेष सत्र बुलाने के लिये संविधान में तीन विधियाँ दी हैं:

१. संघीय परिषद (कार्यपालिका) द्वारा।

२. राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों की $\frac{1}{4}$ संख्या द्वारा माँग किये जाने पर।

३. पाँच कैंटनों द्वारा माँग किये जाने पर।

यहाँ यह बात स्मरणीय है कि राज्य-परिषद के चौथाई सदस्यों को राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों की भाँति संघीय सभा का विशेष सत्र बुलाने का अधिकार नहीं

---

[1]Finer, *op. cit.*, p. 676-77.

[2]Munro, *op. cit.*, p. 738.

[3]Huber, *op. cit.* (हिन्दी अनुवाद, पृष्ठ ६१, ६२)

दिया गया है, प्रत्युत् यह अधिकार ५ कैंटनों या कैंटनों की कुल संख्या के लगभग $\frac{1}{4}$ भाग को दिया गया है। परन्तु न तो कैंटन ही अपने इस अधिकार का प्रयोग करते हैं और न राष्ट्रीय परिषद के सदस्य ही। संघीय सभा के लगभग सभी विशेष सत्र संघीय परिषद द्वारा ही बुलाये जाते हैं। अब तक केवल एक बार (१८९१ में) संघीय सभा के दोनों सदनों का विशेष सत्र राष्ट्रीय परिषद के चौथाई सदस्यों की माँग पर बुलाया गया है। भारत तथा अमेरिका में न तो संघीय विधान मंडल के सदस्यों को ही उसका सत्र बुलाने का अधिकार है और न राज्यों को। इंग्लैंड में भी पार्लमेंट के सदस्यों को उसका सत्र बुलाने का अधिकार नहीं है। परन्तु फ्रांस के चतुर्थ गणतंत्र के संविधान में विधान मंडल के निम्न सदन (राष्ट्रीय सभा) के सदस्यों के $\frac{1}{3}$ भाग को सचिवालय (Secretariat) से विधान मंडल का विशेष सत्र बुलाने की माँग करने का अधिकार दिया गया है। उनकी इस माँग को ठुकराया नहीं जा सकता।

दूसरे देशों में विधान मंडल के सदस्य राजनीतिक दलों के अनुसार बैठते हैं। सदन में एक ओर शासन वाले दल के सदस्य बैठते हैं और दूसरी ओर विरोधी दलों के सदस्य। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में विधान मंडल के सदस्य दलों के अनुसार न बैठ कर अपने कैंटनों के अनुसार बैठते हैं, अर्थात् एक कैंटन के सदस्य सामान्यतः एक साथ बैठते हैं। संघीय परिषद के सदस्य किसी सदन के सदस्य नहीं होते। इसी कारण वह सदस्यों के मध्य न बैठ कर मंच पर सदन के अध्यक्ष के दोनों ओर बैठते हैं। सदस्य अपने-अपने स्थानों से ही बोलते हैं। राष्ट्रीय परिषद में सदस्य खड़े होकर बोलते हैं परन्तु राज्य परिषद में सदस्य अपने स्थान पर बैठे-बैठे ही भाषण देते हैं।

वास्तविक विरोधी दल के अभाव के कारण सदनों की बैठकों में कोई विशेष आकर्षण नहीं रहता। सामान्यतः दोनों सदनों की बैठकें सार्वजनिक होती हैं जिनमें दर्शक-गैलरी से जनता को कार्यवाही देखने की स्वतंत्रता रहती है। परन्तु किसी विशेष अवसर पर कोई सदन गुप्त रूप से बैठक कर सकता है। सदनों की कार्यवाही समाचारपत्रों में छप सकती है परन्तु उसके नीरस होने के कारण उसे सामान्यतः बहुत कम लोग पढ़ते हैं। इसी कारण समाचार-पत्रों में उसका बहुत संक्षिप्त वृत्तांत छपता है। लीकॉक ने अमेरिका के प्रतिनिधि सदन की कार्यवाही के संबंध में भी यही बात कही है। कार्यवाही के नीरस होने का कारण उन्होंने यह बतलाया है कि प्रतिनिधि सदन को मंत्रिमंडल को पदच्युत करने या नये मंत्रिमंडल का निर्माण करने का अधिकार नहीं है। इसी कारण अमेरिका

में लोग इंग्लैंड की कामंस सभा की कार्यवाही अपने देश के प्रतिनिधि सदन की कार्यवाही से अधिक रुचि से पढ़ते हैं। ब्राइस के अनुसार स्विस विधान मंडल के सदस्य भाषण देते समय इस बात पर अधिक ध्यान देते हैं कि 'उन्हें क्या कहना है न कि इस बात पर कि वह उसे किस ढंग से कहते हैं'।[1] भाषणों में न तो विघ्न डाला जाता है और न उनकी प्रशंसा में तालियाँ आदि ही बजाई जाती हैं।

गणपूर्त्ति (Quorum)—राष्ट्रीय परिषद तथा राज्य परिषद दोनों में कार्यवाही आरम्भ होने के लिये पूर्ण सदस्य संख्या का बहुसंख्यक भाग (Majority) उपस्थित रहना आवश्यक है।[2]

संयुक्त अधिवेशन—संघीय सभा के दोनों सदनों के अधिवेशन साधारणतया अलग-अलग होते हैं। परन्तु संविधान के अनुच्छेद ९२ में उल्लिखित कार्यों के लिये दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन बुलाया जाता है। संघीय परिषद, संघीय न्यायालय, चांसलर, तथा संघीय सेना के प्रधान जनरल का निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में ही होता है। संघीय सभा को अपराधियों को क्षमा करने का अधिकार है परन्तु इस अधिकार का प्रयोग भी दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन द्वारा ही किया जा सकता है। संघीय प्राधिकारियों (Authorities), जैसे संघीय परिषद व संघीय न्यायालय आदि, के बीच क्षमता (Competence) संबंधी विवादों का निर्णय भी ऐसे संयुक्त अधिवेशन में ही होता है।

जब संघीय सभा के दोनों सदनों का संयुक्त अधिवेशन बुलाया जाता है तो राष्ट्रीय परिषद का अध्यक्ष ऐसे अधिवेशन का सभापतित्व करता है। किसी प्रश्न पर निश्चय दोनों सदनों के मतदान करने वाले सदस्यों के बहुमत से होता है। राष्ट्रीय परिषद की सदस्य संख्या अधिक होने के कारण यदि किसी प्रश्न पर उसके सदस्यों का प्रबल बहुमत एक ओर है तो उनकी इच्छानुसार ही निश्चय होना निश्चित है।

संघीय सभा के कृत्य तथा शक्तियाँ—संविधान के अनुच्छेद ७१ के अनुसार जनता तथा कैंटनों के अधिकारों पर बिना प्रतिकूल प्रभाव डाले राज्य-संघ की सर्वोच्च शक्ति का प्रयोग संघीय सभा द्वारा किया जाता है। अनुच्छेद ८४ के अनुसार राष्ट्रीय परिषद और राज्य-परिषद वह सभी कार्य करती हैं जो राज्य-संघ के अधिकार क्षेत्र में हैं और जो अन्य किसी संघीय प्राधिकारी को नहीं सौंपे

---

[1] Bryce, *op. cit.*, p. 388.

[2] अनु० ८७

गये हैं। इस प्रकार संघीय सभा के अधिकारों पर तीन प्रतिबंध हैं :

१. स्विस जनता के अधिकार,

२. स्विस कैंटनों के अधिकार तथा

३. संविधान द्वारा अन्य संघीय प्राधिकारियों को सौंपे गये कार्य।

इस प्रकार हम इस परिणाम पर पहुँचते हैं कि स्विस संघीय सभा ब्रिटिश पार्लमेन्ट की भाँति संप्रभुता संपन्न (Sovereign) नहीं है। संघीय सभा की दूसरे देशों के विधान मंडलों से तुलना करते समय हम इस विषय पर विचार करेंगे। उसके पूर्व संघीय सभा के कृत्यों तथा शक्तियों का अध्ययन आवश्यक है।

संविधान के अनुच्छेद ८५ में संघीय सभा की प्रमुख शक्तियों का उल्लेख है। अध्ययन की सुविधा के लिये हम इनको कार्यकारिणी शक्तियों, विधायिनी शक्तियों तथा न्यायिक शक्तियों में विभाजित करेंगे।

कार्यकारिणी शक्तियाँ

१. संघीय सभा संघीय परिषद, संघीय न्यायालय, चांसलर तथा संघीय सेना के प्रधान जनरल का निर्वाचन करती है। इनके अतिरिक्त विधि के द्वारा भी संघीय सभा को अन्य निर्वाचन तथा निर्वाचनों की पुष्टि करने का अधिकार दिया जा सकता है। विधियों के द्वारा संघीय सभा को विशेष जन-अभियोजक (Extraordinary Public Prosecutor) तथा संघीय बीमा न्यायालय (Federal Insurance Tribunal) आदि को भी चुनने का अधिकार प्रदान किया गया है। सभा के दोनों सदन संयुक्त अधिवेशन में ही यह निर्वाचन करते हैं। राज्य-संघ के राष्ट्रपति, तथा उपराष्ट्रपति का निर्वाचन भी संघीय सभा द्वारा ही किया जाता है।

२. संघीय सभा युद्ध की घोषणा करती है तथा उसकी समाप्ति पर संधि करती है। संघीय सभा स्विट्ज़रलैंड की वाह्य सुरक्षा (External Security) तथा उसकी स्वतंत्रता और तटस्थता के पोषण के लिये आवश्यक पग उठाती है। राष्ट्र-संघ (League of Nations) में सम्मिलित होते समय स्विट्ज़रलैंड ने अपनी तटस्थता बनाये रखने की विशेष व्यवस्था कर ली थी। परन्तु संयुक्त राष्ट्र संघ की सदस्यता स्वीकार करने से स्विट्ज़रलैंड की तटस्थता समाप्त होने का भय था। इसी कारण स्विट्ज़रलैंड संयुक्त राष्ट्र संघ का सदस्य नहीं बना है। संघीय सभा की शक्ति युद्ध काल में बहुत अधिक बढ़ जाती है।

३. संघीय सभा को अन्य राज्यों से संधियाँ करने, तथा कैंटनों और विदेशी

शासनों एवं विभिन्न कैंटनों के मध्य हुई संधियों को स्वीकृत करने का अधिकार प्राप्त है।

४. संघीय सभा कैंटनों के क्षेत्र तथा उनके संविधानों की प्रत्याभूति (guarantee) करती है और आवश्यकता पड़ने पर उनकी रक्षा के हेतु पग उठाती है। उसे देश की आंतरिक सुरक्षा की दृष्टि से आवश्यक पग उठाने का भी अधिकार है। उसे अपराधियों को क्षमा करने का भी अधिकार है। दूसरे देशों में यह अधिकार सामान्यतः राज्य के प्रमुख को दिया जाता है।

५. संघीय सभा को संघीय संविधान का पालन कराने तथा संघीय आभारों (Federal obligations) को पूर्ण करने के लिये आवश्यक पग उठाने का अधिकार है।

६. संघीय सभा को संघीय सेना के नियंत्रण संबंधी विधि बनाने का अधिकार है।

७. संघीय सभा संघीय शासन तथा न्याय-व्यवस्था की देखभाल करती है। इस संबंध में यह उल्लेखनीय है कि संघीय सभा संघीय परिषद से उसके कार्यों की आख्या माँग सकती है और न्यायिक-संगठन (Judicial organisation) संबंधी विधियाँ बना सकती है।

संघीय सभा इनमें से अधिकांश कार्य करने का अधिकार संघीय परिषद को दे देती है परन्तु वह इन कार्यों के लिये संघीय सभा के प्रति उत्तरदायी रहती है तथा उनकी आख्या प्रस्तुत करती है। समय-समय पर संघीय सभा इनके संबंध में संघीय परिषद को निर्देश भी दे सकती है।

विधायिनी शक्तियाँ—उपर्लिखित महत्त्वपूर्ण कार्यकारिणी शक्तियों के अतिरिक्त संघीय सभा को दूसरे देशों के विधान मंडलों की भाँति महत्त्वपूर्ण विधायिनी शक्तियाँ प्राप्त हैं। संक्षेप में यह निम्नलिखित हैं:

१. संघीय सभा को संविधान के अनुसार राज्य-संघ के अधिकार-क्षेत्र में आने वाले सभी विषयों पर विधियाँ बनाने का अधिकार है। राज्य-संघ के अधिकार क्षेत्र में आने वाले विषयों का उल्लेख हम स्विस संघवाद पर विचार करते समय कर चुके हैं।

२. संघीय सभा संघीय प्राधिकारियों के संगठन तथा निर्वाचन संबंधी विधियाँ बना सकती है।

३. संघीय शासन में स्थायी पदों का निर्माण तथा उनके वेतन की दर आदि

निश्चित करने की शक्ति संघीय सभा को प्राप्त है। सामान्यतः यह कार्य संघीय परिषद द्वारा किये जाते हैं।

४. संघीय सभा संघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत वार्षिक आय-व्यय के अनुमानित लेखे को स्वीकृत करती है। यह सार्वजनिक लेखों (accounts) के परीक्षण की व्यवस्था कर सकती है तथा ऋणों के लिये प्राधिकार देती है। आय-व्यय के लेखे पर विचार करने के लिये यह समितियों की भी नियुक्ति करती है। सामान्यतः ऐसे लेखों में नये कर नहीं लगाये जाते और इस कारण वह विशेष आकर्षण उत्पन्न नहीं करते।

५. संघीय संविधान के संशोधन में भी संघीय सभा का महत्त्वपूर्ण भाग रहता है। संविधान में संशोधन किये जाने की पद्धति पर हमने अन्यत्र विस्तृत विचार किया है। यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि संघीय सभा या तो स्वयं ही संविधान में संशोधन के लिये प्रस्ताव पारित कर सकती है या नागरिकों द्वारा उपक्रम पद्धति से माँग किये जाने पर संविधान में संशोधन संबंधी विधेयक पारित कर सकती है। संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण किये जाने की दशा में संघीय सभा के दोनों सदनों को भंग कर उनका पुनः निर्वाचन कराया जाता है। ऐसा अब तक केवल एक बार १८७४ में हुआ है।

न्यायिक अधिकार—संविधान में संघीय सभा के दो न्यायिक अधिकारों का भी उल्लेख है। यह निम्नलिखित हैं:

१. संघीय सभा प्रशासन विधि (Administrative Law) संबंधी मामलों में संघीय परिषद के निर्णयों के विरुद्ध अपील पर विचार कर सकती है। प्रशासनीय-न्यायालय (Administrative Court) की स्थापना के बाद अब ऐसे मामलों की संख्या बहुत कम हो गई है।

२. संघीय प्राधिकारियों के बीच क्षमता संबंधी विवादों पर संघीय सभा विचार और निश्चय कर सकती है। संघीय प्राधिकारियों का अर्थ यहाँ संघीय परिषद, संघीय न्यायालय आदि संघीय शासन के अंगों से है। यहाँ यह ध्यान में रखना आवश्यक है कि संविधान में उस स्थिति का कोई उल्लेख नहीं है जब संघीय सभा तथा संघीय शासन के अन्य किसी अंग में क्षमता (Competence) संबंधी किसी प्रश्न पर विवाद उठ खड़ा हो। संघीय सभा के समक्ष आने वाले सभी विवादों पर दोनों सदन संयुक्त अधिवेशन में विचार करते हैं।

विधि-निर्माण प्रक्रिया (Legislative procedure)—संविधान

के अनुसार विधान मंडल में तीन प्रकार से विधेयक प्रस्तुत किये जा सकते हैं। संघीय परिषद के सदस्यों को संघीय सभा के किसी सदन में कोई प्रस्ताव या विधेयक विचारार्थ प्रस्तुत करने का अधिकार है। संघीय सभा के दोनों सदनों के सदस्यों को भी कोई विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार है। साथ ही संविधान के अनुच्छेद ९३ में कैंटनों को भी विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है। ऐसा वह अपने विचार संघीय सभा को सूचित कर के कर सकते हैं। इन तीनों के अतिरिक्त स्विस जनता को भी उपक्रम द्वारा विधेयक प्रस्तावित करने का अधिकार दिया गया है जिस पर हम एक अलग अध्याय में विचार करेंगे।

संघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत विधेयक—यह उसी प्रकार के विधेयक होते हैं जिन्हें अन्य देशों में सरकारी विधेयक कहते हैं। यदि संघीय परिषद किसी विषय पर विधि बनाने की आवश्यकता अनुभव करती है तो वह उस का प्रारूप बना कर संघीय सभा के सदनों के समक्ष प्रस्तुत करती है। संघीय सभा का सत्र आरंभ होने के पूर्व ही संघीय परिषद के सदस्य दोनों सदनों के अध्यक्षों को प्रस्तुत किये जाने वाले विधेयकों और प्रस्तावों का विवरण सूचित कर देते हैं। दोनों सदनों के अध्यक्ष उस पर विचार कर दोनों सदनों का कार्यक्रम निश्चित कर देते हैं। इससे समय की पर्याप्त बचत होती है। सामान्यतः विधेयक दोनों सदनों के समक्ष साथ ही प्रस्तुत किए जाते हैं और दोनों सदन उन पर एक ही समय में अलग-अलग विचार करते हैं। इससे यह लाभ होता है कि यदि विधेयक एक सदन द्वारा अस्वीकृत कर दिया जाता है तो भी दूसरा सदन उस पर विचार कर सकता है और अपने सुझाव दे सकता है। अन्य देशों मे, जैसे इंग्लैंड, अमेरिका तथा भारत में, विधेयक पहले एक सदन में प्रस्तुत होता है और यदि उसके द्वारा अस्वीकृत कर दिया जाता है तो दूसरे सदन को उस पर विचार करने का अवसर ही प्राप्त नहीं होता। राष्ट्रीय परिषद या राज्य-परिषद में किसी विधेयक पर विचार होते समय संघीय परिषद के सदस्य उनके पक्ष में भाषण देते हैं और उसके लाभों पर प्रकाश डालते हैं। अन्य देशों में ऐसा प्रतिबंध होता है कि धन संबंधी विधेयक या वार्षिक आय-व्ययक पहले निम्न सदन में प्रस्तुत होते हैं, परन्तु स्विट्ज़रलैंड में धन संबंधी विधेयक (Money Bills) भी किसी सदन में प्रस्तुत किये जा सकते हैं।

प्रस्तुत विधेयक के सिद्धान्तों से सहमत होने की दशा में संघीय सभा के सदन उसे अपनी-अपनी समितियों (Committees) को विचारार्थ सौंप देते हैं। यह समितियाँ उस पर विचार कर अपनी आख्या एक प्रसूचक (Reporter)

के द्वारा प्रस्तुत करती हैं। समिति में दो मत होने पर दो प्रसूचक नियुक्त किये जाते हैं। इनमें से एक समिति के सदस्यों के बहुमत के विचार प्रस्तुत करता है और दूसरा अल्पमत के। इसके पश्चात् सदन उस पर विस्तृत विचार करता है और या तो उसे पारित (Pass) कर देता है, या संघीय परिषद को उसमें संशोधन करने का निर्देश देता है। इसी प्रकार दूसरा सदन भी उसे या तो पारित कर देता है या उसमें संशोधन करने का निर्देश देता है। कोई भी विधेयक दोनों सदनों द्वारा पारित न किये जाने तक विधि का रूप नहीं ले सकता। यदि दोनों सदन किसी विधेयक को एक ही रूप में पारित कर देते हैं तो वह चांसलर व राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिये जाता है। इन दोनों अधिकारियों में से कोई भी उस पर हस्ताक्षर करने से इनकार नहीं कर सकता। उनके हस्ताक्षर केवल उसको प्रमाणित करते हैं। इन दोनों के हस्ताक्षर हो जाने के बाद विधेयक अधिनियम (Act) बन जाता है।

दोनों सदनों में मतभेद—हम अभी उल्लेख कर चुके हैं कि विधेयक के अधिनियम बनने के लिये यह आवश्यक है कि वह दोनों सदनों द्वारा एक ही रूप में पारित हो। परन्तु यदि दोनों सदनों में किसी विधेयक पर मतभेद उत्पन्न हो जाता है और जिस रूप में एक सदन ने विधेयक को पारित किया है उसी रूप में दूसरा सदन उसे पारित नहीं करता, तो उनके मतभेदों को दूर करने के लिये एक मध्यस्थ समिति (Arbitration Committee) का निर्माण किया जाता है। इस समिति में दोनों सदनों की उन समितियों के सदस्य रहते हैं जिन्होंने विवादग्रस्त विधेयक पर विचार किया था। यदि राज्य-परिषद की समिति की सदस्य संख्या राष्ट्रीय परिषद की समिति की सदस्य संख्या से कम होती है तो वह नये सदस्य चुन कर निम्न सदन की समिति की सदस्य-संख्या के बराबर कर दी जाती है। यह संयुक्त समिति मतभेदों को दूर करने का प्रयास करती है और आवश्यकता पड़ने पर विधेयक को ऐसा रूप दे देती है जो दोनों सदनों में पारित हो सके। परन्तु यदि इस मध्यस्थ समिति के मतभेद दूर करने के सभी प्रयास असफल रहते हैं तो विधेयक पारित नहीं हो सकता। भारतीय संविधान में ऐसी स्थिति में संसद के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन को ऐसे विधेयक के विषय में अन्तिम निर्णय करने का अधिकार दिया गया है। इंग्लैंड में ऐसी स्थिति में कामंस सभा की इच्छा अंत में विजयी होती है परन्तु स्विस संविधान इस दिशा में अमेरिका के संविधान के अधिक निकट है। अमेरिका में भी यदि दोनों सदनों की संयुक्त समिति मतभेद दूर करने में असफल रहती है तो विधेयक का अंत हो जाता है।

परन्तु व्यवहार में स्विट्ज़रलैंड में ऐसी स्थिति आती ही नहीं जब दोनों सदनों के पारस्परिक मतभेद दूर न हो सकें। लगभग सदा ही कोई न कोई बीच का मार्ग निकाल लिया जाता है। कभी-कभी राज्य परिषद राष्ट्रीय परिषद की इच्छा के समक्ष नत होने से इनकार कर देती है। परन्तु अधिकतर या तो कोई बीच का मार्ग निकल आता है या राष्ट्रीय परिषद की इच्छा मान ली जाती है और राज्य परिषद विधेयक को उसी रूप में पारित कर देती है जिस रूप में उसे निम्न सदन ने पारित किया था। हैन्स ह्यूबर के कथनानुसार प्रायः सर्वदा ही कोई मार्ग मिल ही जाता है और उपरोक्त मध्यस्थता की व्यवस्था की भी आवश्यकता नहीं पड़ती ?[1] ब्राइस ने इसका कारण किसी परिपाटी आदि को न मानकर इस तथ्य को माना है कि बहुत वर्षों तक दोनों सदनों में एक ही दल का बहुमत रहा है, दोनों सदनों के सदस्य एक ही वर्ग से चुने जाते हैं और उनका निर्वाचन प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रीति से पुरुष-मताधिकार के आधार पर होता है तथा साथ ही किसी सदन को किन्हीं विशेष धार्मिक या आर्थिक हितों की रक्षा नहीं करनी होती।[2]

संघीय सभा के दोनों सदनों में किसी प्रश्न पर निर्णय मतदान करने वाले सदस्यों के पूर्ण बहुमत द्वारा किया जाता है।

संघीय सभा के सदस्यों या कैंटनों द्वारा प्रस्तुत विधेयक

संघीय सभा के दोनों सदनों के सदस्य भी उसी प्रकार विधेयक प्रस्तुत करते हैं जिस प्रकार दूसरे देशों के विधान मंडलों के सदस्य। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में यदि किसी सदन के सदस्य द्वारा प्रस्तुत विधेयक के सिद्धांत और उसकी आवश्यकता से सदन सहमत हो जाता है तो वह संघीय परिषद को उस विधेयक पर विचार कर एक सर्वांगपूर्ण विधेयक प्रस्तुत करने को कहता है। इस प्रकार गैर सरकारी विधेयक भी सरकारी विधेयक का रूप ले लेता है। इसी प्रकार कोई सदन

[1] Hans Huber, *op. cit.* (हिन्दी अनुवाद, पृष्ठ ५२)

[2] "The absence in Switzerland of the friction between the Houses of the Legislature, so common in two-chambered Governments, is, however, due not to conventions or understandings but chiefly to the fact that for many years the same party held a majority in both Houses, the members of both being moreover, drawn from the same class, elected either directly or indirectly by manhood suffrage, and neither having any special interests, economic or ecclesiastical to defend."—Bryce, *op. cit.*, Vol. I, p. 493.

समाचार पत्रों आदि में सुझाये गये विषयों पर भी वियक बनाने की माँग संघीय परिषद से कर सकता है। इसका परिणाम यह होता है कि संघीय परिषद द्वारा पारित होने वाले लगभग सभी विधेयकों पर पहले संघीय सभा विचार करती है और अधिकांश विधेयकों का प्रारूप बनाने वाले विभाग का कार्य करती है। कुछ लेखकों ने तो इसी कारण संघीय परिषद को संघीय सभा का 'प्रारूप बनाने वाला प्रतिष्ठित विभाग' कहा है। परन्तु इस पद्धति से यह लाभ होता है कि विधेयक विशेषज्ञों तथा अनुभवी शासकों की देख-रेख में बनते हैं और इस कारण अपूर्ण नहीं रहते। जब किसी विधेयक की संघीय परिषद परीक्षा कर संघीय सभा में प्रस्तुत करती है तो उसे फिर उसी पद्धति से पारित किया जाता है जिससे स्वयं संघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत विधेयक पारित किये जाते हैं।

कैंटनों को भी अपनी इच्छा संघीय सभा को सूचित कर विधेयक प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है।[१] संविधान के एक दूसरे अनुच्छेद[२] के अनुसार दोनों सदनों के सदस्यों को अपना मत बिना किसी अनुदेश के प्रयोग करने को कहा गया है। ऐसी स्थिति में यदि कोई कैंटन कोई विधेयक प्रस्तुत कराना चाहता है तो वह अनुच्छेद ९३ में दिये गये अधिकार का अवलम्बन कर सकता है। उसे अपने क्षेत्र से चुने गये संघीय सभा के सदस्यों को बाध्य करने की आवश्यकता नहीं है। इस प्रक्रिया का प्रयोग बहुत कम किया जाता है।

संघीय सभा की अन्य देशों के विधानमंडलों से तुलना

ब्रिटेन की पार्लमेन्ट को 'पार्लमेन्टों की जननी' (Mother of Parliaments) कहा गया है। इस कारण हम सर्वप्रथम संघीय सभा की उसी से तुलना करेंगे। पार्लमेन्ट की भाँति संघीय सभा भी द्विसदनात्मक है। परन्तु दोनों देशों में द्वितीय सदनों की शक्ति और अधिकारों में बहुत बड़ा अंतर है। इसका उल्लेख हम राज्य-परिषद की स्थिति पर विचार करते समय कर चुके हैं। इंग्लैंड में कार्यपालिका विधान मंडल के प्रति उत्तरदायी होती है और विधान मंडल का विश्वास खो देने पर उसे त्यागपत्र देना पड़ता है। फ्रांस तथा भारत में भी यही स्थिति है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में संघीय सभा संघीय परिषद को पदत्याग करने के लिये विवश नहीं कर सकती। वह केवल उन्हें कार्य संबंधी अनुदेश दे सकती है। जहाँ तक दोनों की शक्तियों का संबंध है, ब्रिटिश पार्लमेन्ट निश्चित रूप से संघीय सभा से अधिक शक्तिशाली है। एक लेखक डिलोल्मे (Delolme) ने तो

---

[१] अनु० ९३ [२] अनु० ९१

विनोदी भाव से यहाँ तक कहा है कि 'ब्रिटिश पार्लमेन्ट किसी पुरुष को स्त्री या स्त्री को पुरुष बनाने के अतिरिक्त सब कुछ कर सकती है'। इसके दो कारण हैं। एक तो पार्लमेन्ट के अधिकारों पर कोई सांविधानिक प्रतिबंध नहीं है जिनका उल्लंघन करने पर उसकी बनाई विधि को न्यायालय संविधान-विरोधी घोषित कर सके। दूसरे इंग्लैंड में लोक-निर्णय (Referendum) जैसी कोई व्यवस्था नहीं है जिससे मतदाता पार्लमेन्ट के कार्यों पर नियंत्रण कर सकें। स्विस संघीय सभा केवल उन्हीं विषयों पर विधियाँ बना सकती है जो संघ शासन के अधिकार क्षेत्र में आती है। यह सत्य है कि स्विट्ज़रलैंड में भी कोई न्यायालय संघीय सभा द्वारा पारित किसी विधि को संविधान-विरोधी घोषित कर रद्द नहीं कर सकता। परन्तु लोक-निर्णय के द्वारा स्विस नागरिकों को यह अधिकार दिया गया है कि वह संघीय सभा द्वारा पारित किसी विधि को अस्वीकार कर दें। इस कारण हम स्विस संघीय सभा को ब्रिटिश पार्लमेन्ट की भाँति संप्रभुता-संपन्न (Sovereign) नहीं कह सकते।

संघीय सभा की संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस से तुलना करने से हम बहुत-सी समानताएँ पाते हैं। इनमें से प्रमुख हैं द्विसदनात्मक विधान मंडल तथा राष्ट्रपति एवं उसके मंत्रिमंडल और संघीय परिषद के सदस्यों के विधान मंडल के किसी सदन का सदस्य होने पर प्रतिबंध। परन्तु जब हम उनकी शक्तियों पर विचार करते हैं तो दोनों ही को दो भिन्न प्रकार के प्रतिबंधों के आधीन पाते हैं। अमेरिका में कांग्रेस द्वारा पारित विधियों को वहाँ का सर्वोच्च न्यायालय संविधान-विरोधी घोषित कर सकता है। आस्ट्रेलिया में भी यही स्थिति है। स्विट्ज़रलैंड में संघीय सभा द्वारा पारित विधियों को अस्वीकृत करने का अधिकार वहाँ की जनता को दिया गया है। दोनों ही देशों में संघीय व्यवस्था होने के कारण संघ और राज्यों के अधिकार क्षेत्र पृथक-पृथक हैं। परन्तु स्विस संघीय सभा को कुछ ऐसे अधिकार प्राप्त हैं जो अमेरिका को कांग्रेस को प्राप्त नहीं हैं। उदाहरण के लिये अमेरिका में क्षमादान का अधिकार राष्ट्रपति को प्राप्त है और संघीय प्राधिकारियों के बीच क्षमता (Competence) संबंधी प्रश्नों के निर्णय करने का अधिकार सर्वोच्च न्यायालय को। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में यह दोनों अधिकार संघीय सभा को प्राप्त हैं। इनसे भी अधिक महत्त्व की बात यह है कि संघीय सभा संघीय परिषद और संघीय न्यायालय के सदस्यों को निर्वाचित करती है। इस दृष्टि से संघीय सभा अमेरिका की कांग्रेस से भी अधिक शक्तिशाली प्रतीत होती है।

अध्याय ७

संघीय न्यायपालिका

स्विस संघीय शासन के विभिन्न अंगों में न्यायपालिका अपने वर्त्तमान रूप में सबसे बाद में स्थापित हुई। १८७४ के संशोधन से संघीय सभा तथा संघीय परिषद के स्वरूप में कोई महत्त्वपूर्ण परिवर्तन नहीं हुआ, परन्तु १८४८ के संविधान द्वारा स्थापित संघीय न्यायालय को स्थायी रूप उसी के द्वारा प्राप्त हुआ। संघीय न्यायालय की रचना तथा उसके कृत्यों पर विचार करने के पूर्व संघीय न्याय व्यवस्था की संक्षिप्त ऐतिहासिक रूप-रेखा जान लेना आवश्यक है।

संघीय न्याय व्यवस्था का विकास (१२९१-१८७४)—१२९१ में स्विट्ज़रलैंड के तीन वनीय कैंटनों द्वारा 'स्थायी मैत्री संघ' की स्थापना के साथ ही अन्तर्राज्यिक विवादों का निर्णय करने के लिये संघीय न्याय व्यवस्था की आवश्यकता अनुभव की गई। परन्तु उस समय पारस्परिक अविश्वास के कारण किसी संघीय न्यायालय की स्थापना संभव न हो सकी। विवादों पर विचार करने के लिये समय-समय पर निर्णायकों की समितियाँ (Committees of Referees) बना ली जाती थी जिनका कार्यक्षेत्र अत्यंत सीमित होता था।

१८१५ में आधुनिक स्विट्ज़रलैंड का निर्माण हुआ, परन्तु प्रतिक्रियावादी तत्वों के प्रभाव के कारण एक शक्तिशाली संघीय विधान मंडल की स्थापना न हो सकी। इसी कारण १८१५ से १८४८ तक न तो कोई राष्ट्रीय विधियाँ थीं और न उन्हें प्रवर्तित करने के लिये कोई राष्ट्रीय न्यायालय था। कैंटनों के बीच पारस्परिक विवादों के निपटारे के लिये मध्यस्थों का आश्रय लिया जाता था जिनकी नियुक्ति केवल एक विशेष विवाद पर विचार करने के लिये की जाती थी।

१८४८ में नवीन संविधान के निर्माण के समय स्विट्ज़रलैंड के लिये एक संघीय न्यायालय स्थापित करने की व्यवस्था की गई। यह प्रथम परन्तु महत्त्व-पूर्ण पग था। संविधान के अनुसार स्थापित इस न्यायालय में ११ न्यायाधीश होते थे जिनका निर्वाचन संघीय सभा के द्वारा ३ वर्ष के लिये किया जाता था। इस न्यायालय का अधिकार क्षेत्र बहुत सीमित था और यह स्वतंत्र भी नहीं था।

अधिकतर यह ऐसे ही मामलों पर विचार करता था जो संघीय सभा या संघीय परिषद द्वारा इसे सौंपे जाते थे।अधिकांश सांविधानिक मामलों तथा कैंटनों और संघीय शासन के बीच विवादों पर संघीय सभा और संघीय परिषद ही विचार करते थे। वर्ष में एक बार ही कुछ दिनों के लिये न्यायालय की बैठक होती थी और सामान्यतः संघीय सभा का सत्र तथा संघीय न्यायालय की बैठक साथ ही होते थे। राष्ट्रीय परिषद के कुछ सदस्य भी समय-समय पर इस न्यायालय के न्यायाधीश हो जाते थे। अधिकांश न्यायाधीश अपने पद पर कार्य करने के अतिरिक्त कुछ अन्य कार्य भी करते थे क्योंकि उन्हें उनकी सेवाओं के बदले में बहुत कम प्रतिकर (Compensation) प्राप्त होता था। रैपर्ड के अनुसार यह संघीय न्यायालय 'अपने संगठन, अपनी रचना, तथा अपने अत्यंत संकुचित अधिकार-क्षेत्र में शासन की अन्य दो शाखाओं (कार्यपालिका और विधान मंडल) के पूर्ण रूप से अधीन था'।[1] यह स्थिति १८७४ तक रही जब संविधान में अत्यंत महत्त्वपूर्ण परिवर्तन किये गये तथा एक स्थायी न्यायालय की स्थापना की व्यवस्था की गई। इस प्रकार अपने वर्तमान स्वरूप में संघीय न्यायालय की प्रथम बैठक १८७५ में हुई। तब से इसके अधिकार क्षेत्र में निरंतर वृद्धि होती रही है।

संघीय न्यायालय की रचना—संघीय न्यायालय के सदस्यों (न्यायाधीशों) का निर्वाचन संघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा एक संयुक्त अधिवेशन में किया जाता है।[2] संविधान में न्यायाधीशों की संख्या निश्चित नहीं की गई है, प्रत्युत यह कार्य संघीय सभा को सौंप दिया गया है। उनका कार्यकाल तथा उनका वेतन एवं न्यायालय और उसके विभागों की संगठन-रीति विधि द्वारा निश्चित करने का अधिकार भी संघीय सभा को प्राप्त है। इस संबंध में संघीय सभा ने समय-समय पर विधियाँ बनाई हैं। आजकल संघीय न्यायालय का संगठन १९४३ में पारित एक विधि[3] के अनुसार किया जाता है। इस विधि में न्यायाधीशों का कार्यकाल छः वर्ष निश्चित किया गया है। परन्तु एक परिपाटी के अनुसार न्यायाधीशों को उनकी इच्छा रहने पर सदैव पुनः निर्वाचित कर लिया जाता

[1] "....in its organisation, in its composition and in its very narrow jurisdiction, it was entirely subordinate to the two other branches of the Government"—Rappard, *op. cit.*, p. 88.

[2] अनु० १०७

[3] Law on Judicial Organisation of 1943.

है। न्यायाधीशों की वर्तमान संख्या २६ है। १८७५ में यह संख्या केवल ९ थी। संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में तथा कार्य में वृद्धि के साथ ही समय-समय पर उसकी सदस्य संख्या बढ़ती रही और इस प्रकार यह लगभग तिगुनी हो गई। इन न्यायाधीशों के अतिरिक्त संघीय सभा ११ से १३ तक उप-न्यायाधीश भी निर्वाचित करती है जिनका कार्यकाल न्यायाधीशों की भाँति ६ वर्ष ही होता है। न्यायाधीशों की अनुपस्थिति में उप-न्यायाधीश उनके पद पर कार्य करते हैं।

न्यायाधीश निर्वाचित होने के लिये संविधान में किन्हीं विशेष अर्हताओं को आवश्यक नहीं रक्खा गया है। प्रत्येक स्विस नागरिक जो राष्ट्रीय परिषद का सदस्य होने के लिये आवश्यक अर्हता रखता है वह संघीय न्यायालय का न्यायाधीश भी निर्वाचित हो सकता है। संविधान के अनुच्छेद ७५ के अनुसार प्रत्येक नागरिक जिसे मताधिकार प्राप्त है और जो धर्माधिकारी नहीं है, राष्ट्रीय परिषद का सदस्य निर्वाचित हो सकता है। इस प्रकार संविधान में न तो न्यायाधीश होने के लिये किन्हीं शिक्षा संबंधी अर्हताओं को आवश्यक रक्खा गया है और न अनुभव संबंधी। इस संबंध में संघीय सभा को केवल एक निर्देश दिया गया है, और वह है न्यायाधीशों का निर्वाचन करते समय यह ध्यान रखना कि राज्य-संघ की तीनों राजकीय भाषाओं (Official languages) को संघीय न्यायालय में प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। परन्तु एक परिपाटी के अनुसार नये न्यायाधीशों का निर्वाचन करते समय यह ध्यान रक्खा जाता है कि प्रमुख राजनीतिक दलों और देश के प्रमुख धर्मों को भी न्यायालय में प्रतिनिधित्व प्राप्त हो। ब्राइस के मतानुसार न्यायाधीशों के निर्वाचन के लिये यद्यपि कोई अर्हताएँ विधिद्वारा विहित (Prescribe) नहीं की गई हैं परन्तु फिर भी न्याय शास्त्र के विद्वानों और योग्य व्यक्तियों को चुनने का भरसक प्रयत्न किया जाता है।"[1] संघीय सभा एवं संघीय परिषद के सदस्य तथा इन दोनों के द्वारा नियुक्त किये गए अधिकारी संघीय न्यायालय के न्यायाधीश नहीं हो सकते।[2] यहाँ यह उल्लेख-

[1] "Though no qualifications are prescribed by law, pains are taken to select men of legal learning and ability, and while political predilections may sometimes be present, it is not alleged that they have injured the quality of the bench, any more than the like influence tells on the general confidence felt in England and (as respects the Federal Courts) in the U. S. in the highest courts of those countries.—Bryce, *op. cit.*, Vol. I, p. 400.

[2] अनु० १०८

नीय है कि १८७४ के संशोधन के पूर्व संघीय सभा के सदस्य भी संघीय न्यायालय के न्यायाधीश हो सकते थे। अभी भी उप-न्यायाधीशों के संघीय सभा या संघीय परिषद के सदस्य होने या राज्य-संघ अथवा कैंटनों के शासन में किसी पद पर कार्य करने पर कोई प्रतिबंध नहीं है। विधि द्वारा लगाए गए प्रतिबंध के अनुसार निकट संबंधी संघीय परिषद की भाँति संघीय न्यायालय के सदस्य भी नहीं हो सकते।

संघीय सभा संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों में से एक को न्यायालय का अध्यक्ष तथा दूसरे को उपाध्यक्ष चुनती है। इन दोनों का कार्यकाल दो वर्ष होता है। संविधान में इन दोनों अधिकारियों के पदों का कोई उल्लेख नहीं है, परन्तु न्यायालय के संगठन संबंधी विधि बनाने के अधिकार के अन्तर्गत संघीय सभा ने इन दोनों पदों का सृजन किया है। संघीय न्यायालय अपने सचिवालय का संगठन स्वयं करता है और उसके अधिकारियों की नियुक्ति करता है। इन अधिकारियों की संख्या तथा उनके वेतन का निश्चय संघीय सभा करती है।

संघीय न्यायालय की बैठकें वौड (Vaud) नामक कैंटन में स्थित लौज़ान (Laussane) नामक स्थान पर होती हैं। वौड फ्रच भाषा-भाषी कैंटन है और इसी कारण संघीय न्यायालय को उसके क्षेत्र में अवस्थित करने का निश्चय किया गया। संघीय न्यायालय को लौज़ान में स्थापित करने से दो लाभ हुए। एक तो स्विस जनता का फ्रैंच भाषा-भाषी भाग, जो शासन के अन्य विभागों के जर्मन भाषा-भाषी क्षेत्र में स्थापित होने से असंतुष्ट था, संतुष्ट हो गया। दूसरे इससे संघीय न्यायालय बर्न के राजनीतिक वायुमंडल से दूर पहुँच गया।

न्यायाधीश का वेतन—प्रत्येक न्यायाधीश को ३०,००० फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। न्यायालय के अध्यक्ष को इसके अतिरिक्त कुछ भत्ता भी मिलता है। स्विट्ज़रलैंड में संघीय न्यायालय के न्यायाधीशों को मिलने वाला वेतन अन्य देशों की तुलना में बहुत कम है। उनका वेतन संघीय परिषद के सदस्यों के वेतन (४८००० फ्रैंक वार्षिक) से भी कम है। इसके विपरीत भारत में सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court) के न्यायाधीशों को देश के प्रधान मंत्री से भी अधिक वेतन प्राप्त होता है।

संघीय न्यायालय के उप-न्यायाधीशों को कोई निश्चित वेतन नहीं मिलता। जब कभी उनमें से किसी को किसी न्यायाधीश की अनुपस्थिति में उसके स्थान पर कार्य करना पड़ता है तो उसे प्रति दिन के हिसाब से उतने दिन के लिये प्रति कर मिलता है।

१० वर्ष से अधिक न्यायाधीश-पद पर कार्य करने वालों को यदि उनकी अवस्था ६० वर्ष से अधिक होती है तो उनके वेतन का ४० से ६० प्रतिशत तक निवृत्ति-वेतन (Pension) दिया जाता है। उनका निवृत्ति वेतन उनके सेवा-काल (Period of service) के आधार पर निश्चित किया जाता है।

संघीय न्यायालय के कृत्य तथा क्षेत्राधिकार

स्विस संविधान में अन्य देशों के संविधानों की भाँति संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार का विस्तृत वर्णन नहीं है। परन्तु संविधान में विधान मंडल को समय-समय पर इसके क्षेत्राधिकार को आवश्यकतानुसार बढ़ाने का अधिकार दिया गया है। अपने इसी अधिकार के अन्तर्गत संघीय सभा ने विधियों के द्वारा संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में पर्याप्त वृद्धि कर दी है। अध्ययन की सुविधा के लिये हम संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार को दीवानी (Civil), फ़ौजदारी (Criminal) और सांविधानिक नामक तीन वर्गों में विभाजित कर सकते हैं। दीवानी मामलों में संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार पर विचार करते समय हम उसके प्रारंभिक (Original) तथा अपीलीय (Appellate) क्षेत्राधिकार पर अलग-अलग विचार करेंगे।

दीवानी मामलों में संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार

(१) प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)—संविधान के अनुच्छेद ११० में संघीय न्यायालय के दीवानी मामलों में प्रारंभिक क्षेत्राधिकार का उल्लेख है। संघीय न्यायालय निम्न प्रकार के दीवानी मामलों पर निर्णय दे सकता है :

१. संघ तथा कैंटनों के बीच उत्पन्न होने वाले विवाद।

२. ऐसे विवाद जिनमें कोई साधारण नागरिक या निगम (Corporation) वादी हो तथा संघ प्रतिवादी हो तथा मुकदमे की मालियत संघीय विधि द्वारा निश्चित की हुई राशि से कम न हो। १९४३ की एक विधि[1] के अनुसार यह राशि ४००० फ्रैंक निश्चित की गई है। इसके पूर्व १८९३ की एक विधि के अनुसार यह राशि (Amount) ३००० फ्रैंक निश्चित की गई थी परन्तु संघीय न्यायालय के पास कार्य बढ़ जाने के कारण यह राशि बढ़ा दी गई।

३. विभिन्न कैंटनों के बीच उत्पन्न होने वाले विवाद।

[1] Law on Judicial Organisation of 1943.

४. कैंटनों तथा साधारण नागरिकों अथवा निगमों (Corporations) के बीच उत्पन्न होने वाले ऐसे विवाद, जिनकी मालियत संघीय विधि द्वारा निश्चित की हुई राशि से कम न हो। १९४३ की विधि के अनुसार यह राशि भी ४,००० फ्रैंक निश्चित की गई है। इसके पूर्व यह राशि भी ३००० फ्रैंक थी।

५. विभिन्न कैंटनों के कम्यूनों (Communes) के बीच नागरिकता तथा अधिवास (Domicile) संबंधी विवाद।

यहाँ यह उल्लेखनीय है कि इस अनुच्छेद में दिये हुए प्रकार के विवादों की संख्या बहुत कम होती है। १९५० में ऐसे विवादों की संख्या केवल १० थी।[1]

(२) अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)—अनुच्छेद १११ के अनुसार संघीय न्यायालय को ऐसे मामलों पर भी विचार करना पड़ता है, जिनकी मालियत १०,००० फ्रैंक (१९४३ की विधि के अनुसार) या उससे अधिक होती है तथा जिनमें दोनों पक्ष संघीय न्यायालय में अपील करने के लिये सहमत हो जाते हैं। ऐसे मामलों पर पहले कैंटनों के अपीलीय न्यायालय (Court of Appeal) द्वारा विचार किया जाता है। १९५० में इस प्रकार की सात अपीलों पर संघीय न्यायालय ने विचार किया।

अनुच्छेद ६४ में संघ शासन को दिये गए प्राधिकार के अन्तर्गत बर्न विश्वविद्यालय के डाक्टर यूगेन ह्यूबर (Dr. Eugen Huber) को एक व्यवहार संहिता (Civil Code) बनाने का कार्य दिया गया। उनके द्वारा बनाये गये प्रारूप (Draft) पर विद्वानों के आयोगों ने विचार किया और संघीय सभा द्वारा कुछ संशोधनों के साथ स्वीकृत हो जाने पर १९१२ में यह लागू कर दिया गया। यह एक महत्त्वपूर्ण कार्य था जिससे विभिन्न रीति-रिवाजों तथा विधियों का स्थान एक सुव्यवस्थित संहिता ने ले लिया।

फौजदारी मामलों में संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार

निम्न प्रकार के फ़ौजदारी मामलों पर संघीय न्यायालय निर्णय देता है:

१. राज्य-संघ के विरुद्ध राजद्रोह तथा संघीय प्राधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह या हिंसा के मामले।

२. अन्तर्राष्ट्रीय विधान के विरुद्ध दुराचार या अपराध संबंधी मामले।

३. ऐसे राजनीतिक दुराचार या अपराधों के मामले जिनके परिणाम स्वरूप ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जिसमें संघीय सैनिक हस्तक्षेप (Armed Federal

[1]Hughes, *op. cit.*, p. 121.

Intervention) की आवश्यकता पड़े या जो स्वयं ऐसी स्थिति के परिणाम स्वरूप हों।

४. किसी संघीय प्राधिकारी द्वारा नियुक्त किसी अधिकारी के विरुद्ध लगाये गए अभियोग का मामला जो वही संघीय प्राधिकारी संघीय न्यायालय को निर्णयार्थ सौंप दे।

५. अन्य फ़ौजदारी मामले जो कैंटनों के शासन द्वारा संघीय सभा की अनुमति से संघीय न्यायालय को भेजे जाते हैं।

फौजदारी मामलों पर विचार करते समय न्यायाधीश जूरी की सहायता लेते हैं जो तथ्यों पर निर्णय देते हैं।

संविधान के अनुच्छेद ६४ 'अ' में राज्य-मंडल (Confederation) को फौज़दारी कानून बनाने का अधिकार दिया गया है। इसी अधिकार के अन्तर्गत एक दंड संहिता (Penal Code) का निर्माण किया गया जो १९३८ में लोक-निर्णय में स्वीकृत कर ली गई और १९४२ में लागू हुई। इसके निर्माण से देश के फौजदारी कानूनों में एकरूपता आ गई। इसके पूर्व विभिन्न कैंटनों की अलग-अलग दंड संहिताएँ (Penal Codes) थीं।

संविधान-संबंधी मामलों में संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार

संविधान संबंधी मामलों पर विचार करने का सीमित अधिकार स्विस संघीय न्यायालय को प्राप्त है। इस संबंध में उसका क्षेत्राधिकार सीमित होने का कारण यह है कि उसे संघीय विधान मंडल द्वारा पारित किसी विधि की संविधानिकता पर विचार करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। दूसरे शब्दों में न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का सिद्धांत स्विस संविधान में स्वीकार नहीं किया गया है। संविधान में संघीय न्यायालय को निम्न प्रकार के मामलों पर विचार करने का अधिकार दिया गया है :[1]

१. संघीय तथा कैंटनों के प्राधिकारियों (Authorities) में क्षमता संबंधी विवाद।

२. कैंटनों के बीच लोक-विधि (Public law) संबंधी विवाद।

३. नागरिकों के संवैधानिक अधिकारों के अतिक्रमण (Violation) के विरुद्ध अपीलें तथा साधारण नागरिकों द्वारा समझौतों तथा अन्तर्राष्ट्रीय संधियों के अतिक्रमण के विरुद्ध की गई अपीलें। इस धारा के अन्तर्गत कैन्टनों

[1] अनु० ११३

के संविधानों द्वारा नागरिकों को प्राप्त अधिकारों के अतिक्रमण के विरुद्ध अपीलों पर संघीय न्यायालय विचार करता है।

यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि यदि संघीय विधान मंडल कोई ऐसी विधि पारित करती है जो नागरिकों के अधिकारों का अतिक्रमण करती है तो संघीय न्यायालय उसको अवैधानिक घोषित नहीं कर सकता। इस प्रकार इस अनुच्छेद के अन्तर्गत केवल कैंटनों के शासनों द्वारा अतिक्रमण से नागरिकों के अधिकारों की रक्षा होना संभव है।

संविधान में वर्णित इन विषयों के अतिरिक्त अनुच्छेद ११४ में यह व्यवस्था की गई है कि संघीय विधान (Federal Legislation) द्वारा संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में वृद्धि की जा सकती है। आजकल संघीय न्यायालय के समक्ष आने वाले मुकदमों की एक बहुत बड़ी संख्या संघीय विधान द्वारा बढ़ाए गए क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत मुकदमों की होती है। केवल संविधान में वर्णित विषयों से संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार का अनुमान लगाना असंगत होगा।

संघीय न्यायालय की कार्य प्रणाली

संघीय न्यायालय के विभाग—कार्य में सुविधा के लिये संघीय न्यायालय को कई विभागों में विभाजित कर दिया जाता है। इस प्रकार दीवानी मामलों पर विचार करने के लिये दो विभाग हैं इन दोनों विभागों की अध्यक्षता न्यायालय के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष करते हैं। एक तीसरा विभाग लोक-विधि (Public law) संबंधी मामलों पर विचार करता है एक अन्य विभाग ऋण तथा दिवालियों से संबंधित मामलों पर विचार करता है। कुछ अत्यंत महत्त्वपूर्ण मुकदमों पर विचार करने तथा नियुक्तियाँ करने के लिये पूरे न्यायालय की बैठक होती है। ऐसी बैठकों की गणपूर्ति (Quorum) न्यायाधीशों की कुल संख्या का $\frac{2}{3}$ होती है।

फौजदारी मामलों पर विचार और निर्णय करने के लिये न्यायालय को प्रति वर्ष चार विभागों में विभाजित कर दिया जाता है। इन विभागों को (१) फरियाद विभाग (Chamber of Complaints) (२) फ़ौजदारी विभाग (Criminal Chamber) (३) संघीय दंड विभाग (Federal Penal Court), तथा (Court of Cassation) कहते हैं। पूरे देश को तीन न्यायिक विभागों में विभाजित कर दिया जाता है। फ़ौजदारी विभाग इनमें से प्रत्येक विभाग में समय-समय पर अपनी बैठकें करता है।

जूरी प्रथा—फ़ौजदारी मामलों पर विचार करते समय न्यायाधीशों को जूरी की सहायता प्राप्त होती है। जूरी के सदस्यों का निर्वाचन ६ वर्ष के लिये जनता द्वारा किया जाता है। परन्तु इस संबंध में एक विचित्र बात यह है कि इस निर्वाचन के संबंध में अधिकांश नागरिकों को पता ही नहीं चलता। इसका कारण यह है कि जूरी के वही सदस्य पुनः-पुनः निर्विरोध निर्वाचित होते रहते हैं जो एक बार निर्वाचित हो जाते हैं। जूरी के सदस्यों के लिये किन्हीं शिक्षा या अनुभव संबंधी योग्यताओं की आवश्यकता नहीं है। जूरी के सदस्यों को उन दिनों के लिये जब वह इस स्थिति में कार्य करते हैं ३० फ्रैंक प्रति दिन के हिसाब से भत्ता मिलता है।

सस्ता तथा जन-सुलभ न्याय—सभी नागरिकों को बिना अधिक व्यय किये न्याय उपलब्ध कराना स्विस न्याय व्यवस्था की अपनी विशेषता है। ह्यूबर ने इसका उल्लेख करते हुए लिखा है—"इस देश में इंग्लैंड की अपेक्षा वैधानिक कार्यवाही में बहुत कम व्यय होता है। यदि अभियोग नितांत आशाहीन न हो तो संघीय अनुदान से नियुक्त वकील की सहायता से निर्धन जन भी मुकदमा लड़ सकते हैं।"[1] संघीय न्यायालय में वकालत करने वालों का कोई अलग समुदाय नहीं है। यहाँ तक कि किसी भी व्यक्ति को अपने मुकदमे की पैरवी स्वयं ही करने की भी स्वतंत्रता है।

न्यायाधीश किसी प्रकार की विशेष वेश-भूषा या 'विग' (Wig) धारण नहीं करते। वे नियमानुसार सामान्य काले रंग के कपड़े पहनते हैं। वकील आदि भी इसी नियम के अनुसार काले कपड़े पहनते हैं। न्यायालयों की कार्यवाही के संबंध में ह्यूबर ने लिखा है, "हम इस तथ्य को जनतंत्रात्मक कह सकते हैं कि, बहुत से न्यायालयों में, और संघीय उच्चतम न्यायालय में भी, अपने निर्णय निर्धारित करने के लिए न्यायाधीश सार्वजनिक रूप से ही परस्पर मतविनिमय करते हैं। दोनों पक्ष और जनता सभी न्यायाधीश को अपना कर्त्तव्य निबाहते देख सकते हैं।"

संघीय प्रशासनीय न्यायालय (Federal Administrative Tribunal)—संविधान में प्रारंभ में की गई व्यवस्था के अनुसार प्रशासन संबंधी मामले निर्णय के लिये संघीय परिषद के पास जाते थे। परन्तु संविधान में १९१४ में किये गये संशोधन के अनुसार एक संघीय प्रशासनीय न्यायालय को

[1] Huber, *op. cit.*, (हिन्दी अनुवाद, पृष्ट ७३)

प्रशासनीय विधि (Administrative Law) संबंधी मामलों पर निर्णय करने का अधिकार दिया गया। इस संबंध में अधिनियम १९२८ में बन सका और उसी के बाद संघीय प्रशासनीय न्यायालय की स्थापना हुई। अब संघीय अधिकारियों तथा स्विस जनता के बीच विवादों का निर्णय वही करता है।

संविधान में प्रशासनीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार का विवरण नहीं दिया है। अनुच्छेद ११४ 'अ' के अनुसार उसके क्षेत्राधिकार में ऐसे अनुशासन संबंधी मामले होंगे जो संघीय विधान के द्वारा उसे सौंपे जाते हैं। संघीय सभा की अनुमति से कैंटनों को भी अपने प्रशासनीय विवादों को संघीय प्रशासनीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में स्थानान्तरित (Transfer) करने का अधिकार दिया गया है। प्रशासनीय न्यायालय संघीय विधान तथा संघीय सभा द्वारा अनुमोदित संधियों के अनुसार कार्य करता है।

अमेरिका तथा अन्य देशों के संघीय न्यायालयों से तुलना

स्विस संघीय न्यायालय तथा संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय में रचना, संगठन, क्षेत्राधिकार तथा प्रतिष्ठा की दृष्टि से महान अंतर है। जहाँ अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय संघीय शासन की सर्वाधिक शक्तिशाली संस्थाओं में है वहाँ स्विट्ज़रलैंड के संघीय न्यायालय की स्थिति वैसी नहीं है।

स्विट्ज़रलैंड में केवल एक ही संघीय न्यायालय है तथा उसके अधीन अन्य कोई संघीय न्यायालय नहीं हैं। इसके विपरीत अमेरिका में संघीय न्यायालय के अधीन दौरा न्यायालयों (Circuit Courts) तथा जिला न्यायालयों का एक बड़ा समूह है। अपने निर्णयों को कार्यान्वित कराने के लिये स्विस संघीय न्यायालय के पास कोई अपने अधिकारी नहीं हैं। इस कार्य के लिए वह संघीय परिषद तथा कैंटनों के अधिकारियों पर निर्भर है। अमेरिका में सर्वोच्च न्यायालय के पास अपने अधिकारी हैं जो उसके निर्णयों को कार्यान्वित करते हैं।

स्विट्ज़रलैंड में न्यायाधीशों का निर्वाचन संघीय सभा द्वारा एक निश्चित अवधि (६ वर्ष) के लिये किया जाता है। परन्तु अमेरिका में न्यायाधीशों का निर्वाचन नहीं होता। वे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और सिनेट राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों का अनुमोदन करती है। यदि सिनेट में राष्ट्रपति के दल का बहुमत रहता है तो उसे अनुमोदन कराने में अधिक कठिनाई का सामना नहीं करना पड़ता। साथ ही जहाँ स्विट्ज़रलैंड में न्यायाधीशों का कार्यकाल निश्चित है वहाँ अमेरिका में ऐसा नहीं है। उनको बिना महाभियोग

(Impeachment) की कार्यवाही के अपने पद से नहीं हटाया जा सकता। परन्तु व्यवहार में स्विस संघीय न्यायालय के न्यायाधीश भी स्थायी रूप से कार्य करते हैं क्योंकि उन्हें उनकी इच्छा रहने पर सदैव पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है। अमेरिका की भाँति भारत तथा आस्ट्रेलिया में भी न्यायाधीशों की नियुक्ति किसी निश्चित अवधि के लिये नहीं की जाती।

फ़ौजदारी तथा दीवानी मामलों में स्विस संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय के क्षेत्राधिकार से अधिक विस्तृत है। इसका कारण यह है कि स्विस संविधान के अनुच्छेद ६४ और ६४ 'अ' के अन्तर्गत संघीय शासन को फ़ौजदारी तथा दीवानी संबंधी विधियाँ बनाने का विस्तृत अधिकार दिया गया है। इसी अनुच्छेद के अन्तर्गत संघीय सभा ने सारे देश के लिये एक व्यवहार संहिता (Civil Code) तथा दंड संहिता (Penal Code) का निर्माण किया। समय समय पर पारित अन्य विधियों से भी स्विस संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में वृद्धि हुई है। परन्तु अमेरिका में फ़ौजदारी तथा दीवानी कानून बनाने का अधिकार राज्यों को दिया गया है। इसी कारण ऐसे मामलों में राज्यों के उच्चतम न्यायालय (Supreme Court) का निर्णय अंतिम होता है। अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय को दीवानी और फौजदारी (Civil and Criminal) अपीलें सुनने का अधिकार नहीं है। इस दृष्टि से भारतीय सर्वोच्च न्यायालय का अपील संबंधी क्षेत्राधिकार काफ़ी विस्तृत है। परन्तु एकात्मक प्रणाली वाले देशों में, जैसे इंग्लैंड तथा फ्रांस में, देश के उच्चतम न्यायालय का दीवानी तथा फ़ौजदारी क्षेत्राधिकार बहुत व्यापक होता है।

दीवानी तथा फ़ौजदारी मामलों में स्विस संघीय न्यायालय का क्षेत्राधिकार अधिक व्यापक होते हुए भी अमेरिका का सर्वोच्च न्यायालय उससे बहुत अधिक शक्तिशाली है। लॉवल[1] ने इसके दो महत्त्वपूर्ण कारण बताए हैं :

(१) संघीय न्यायालय तथा संघीय सभा के बीच के संबंध;

(२) प्रशासनीय मामलों में संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार का अभाव।

अमेरिका का उच्चतम न्यायालय देश के 'संविधान का संरक्षक' है। उसे संविधान की व्याख्या (Interpretation) करने का अधिकार प्राप्त है। इसी अधिकार के अन्तर्गत समय-समय पर उच्चतम न्यायालय ने कांग्रेस द्वारा बनाए गये अधिनियमों को अवैधानिक घोषित कर दिया है। इसी अधिकार के

[1]Lowell, *op. cit.*, Vol. II, p. 199.

अन्तर्गत मुख्य न्यायाधीश मार्शल ने 'निहित-शक्तियों' (Implied powers) के सिद्धान्त का प्रतिपादन किया था जिससे संघीय शासन की शक्तियों में आश्चर्य जनक वृद्धि हुई। १७९१ से १९४५ के बीच के काल में अमेरिका के उच्चतम न्यायालय ने ७२ संघीय विधियों को अवैधानिक घोषित किया जिनमें राष्ट्रपति रूज़वेल्ट का 'राष्ट्रीय औद्योगिक पुनरुद्धार अधिनियम (National Industrial Recovery Act of 1935) तथा कृषि समायोजन अधिनियम (Agricultural Adjustment Act of 1936) प्रमुख हैं। संघीय विधियों के अतिरिक्त ३०० से अधिक राज्यों द्वारा निर्मित विधियों को भी अमेरिका के उच्चतम न्यायालय ने अवैधानिक घोषित किया है। उच्चतम न्यायालय के इन महत्त्वपूर्ण अधिकारों के कारण ही लास्की ने उसे 'कांग्रेस के तृतीय सदन' (Third Chamber of the Congress) की संज्ञा दी है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में संघीय न्यायालय को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इसके कारण वह न तो विधान मंडल द्वारा पारित किसी विधेयक को अवैधानिक ही घोषित कर सकता है और न 'निहित-शक्तियों' के नाम पर संघीय-शासन या कैंटनों की शक्तियों में वृद्धि कर सकता है। स्विस संविधान के अनुच्छेद ११३ के अनुसार संघीय न्यायालय को संघीय सभा द्वारा पारित विधियाँ तथा उसके द्वारा अनुसमर्थित संधियों को लागू करने का कर्त्तव्य दिया गया है। इस प्रकार जहाँ अमेरिका का उच्चतम न्यायालय विधान मंडल के प्रभाव से युक्त है वहाँ स्विस संघीय न्यायालय संघीय सभा के द्वारा बनाये हुए अधिनियमों को लागू करने के लिए बाध्य है। स्विस संघीय न्यायालय संघीय सभा के अधीक्षण में कार्य करता है जिसे वह अपने कार्यों की एक वार्षिक आख्या (Report) प्रेषित करता है।[1] लेकिन इसका यह अर्थ नहीं समझना चाहिए कि संघीय न्यायालय के निर्णय में संघीय सभा परिवर्तन कर सकती है।

नागरिकों के अधिकारों के रक्षक के रूप में हम स्विस संघीय न्यायालय की स्थिति पर विचार कर चुके हैं। यहाँ इतना ही उल्लेख कर देना मात्र पर्याप्त होगा कि यदि कैंटनों के विधान मंडल द्वारा कोई ऐसा अधिनियम बनाया जाता है जो संघीय संविधान या कैंटन के संविधान द्वारा प्रदत्त किसी अधिकार का

1 "Moreover the Swiss Federal Court is expressly placed by law under the supervision of the Federal Assembly. It makes an annual report upon all its activities,"—Brooks, *op. cit.*, p. 166.

अतिक्रमण करता है तो संघीय न्यायालय उसे अवैध घोषित कर सकता है, परन्तु यदि ऐसा अधिनियम संघीय विधान मंडल द्वारा बनाया जाता है तो संघीय न्यायालय नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करने में असमर्थ है। इसके साथ ही जब हम यह देखते हैं कि संघीय विधान मंडल को संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार में वृद्धि या कमी करने का अधिकार प्राप्त है तो हम संघीय न्यायालय को विधान मंडल के प्रभाव से स्वतंत्र नहीं कह सकते। किसी भी प्रकार स्विस संघीय न्यायालय को अमेरिका के उच्चतम न्यायालय की भाँति 'संविधान के संतुलन-चक्र' (Balance-wheel of the Constitution) की संज्ञा नहीं दी जा सकती। दूसरे देशों में जैसे भारत और आस्ट्रेलिया में, देश के उच्चतम न्यायालय को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार दिया गया है। परन्तु स्विट्ज़रलैंड में विधान मंडल निरंकुश नहीं है क्योंकि वहाँ लोक-निर्णय के द्वारा अंतिम निर्णय जनता द्वारा किया जाता है। प्रो० स्ट्रांग के अनुसार संघीय न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार दिया जाना व्यर्थ होगा क्योंकि स्विट्ज़रलैंड में संप्रभुता संपन्न जनता को अपनी इच्छा व्यक्त करने का एक अत्यंत प्रत्यक्ष साधन प्राप्त है। अन्य लेखकों के मतानुसार भी स्विस नागरिकों के अधिकार उतने ही सुरक्षित हैं जितने ब्रिटेन या अमेरिका के नागरिकों के।

लॉवेल द्वारा दिया गया दूसरा कारण है प्रशासनीय मामलों में संघीय न्यायालय के क्षेत्राधिकार का अभाव। १९२८ में संघीय प्रशासनीय न्यायालय के निर्माण के पूर्व प्रशासनीय विधि संबंधी मामलों पर संघीय परिषद विचार करती थी और उसके निर्णयों के विरुद्ध संघीय सभा में अपील की जा सकती थी। परन्तु अब ऐसे मामलों पर संघीय प्रशासनीय न्यायालय विचार करता और निर्णय देता है। कुछ लेखकों के अनुसार संघीय प्रशासनीय न्यायालय को संघीय न्यायालय की एक शाखा कहना ही अधिक उपयुक्त होगा। इस प्रकार जहाँ स्विस न्याय-पद्धति इंग्लैंड और अमेरिका से प्रशासनीय विधियों और प्रशासनीय न्यायालय की उपस्थिति के कारण भिन्न है वहाँ वह फ्रांस तथा अन्य ऐसे देशों से भी भिन्न है जहाँ प्रशासनीय विधि एवं प्रशासनीय न्यायालय हैं। इसका कारण यह है कि स्विट्ज़रलैंड के प्रशासनीय न्यायालय फ्रांस की भाँति पूर्ण-रूपेण स्वतंत्र न होकर 'साधारण न्यायालयों के विशेष विभाग मात्र हैं'।[1]

अपने इस अत्यंत सीमित क्षेत्राधिकार के कारण स्विट्ज़रलैंड के संघीय न्यायालय को अमेरिका के न्यायालय के समान प्रतिष्ठा एवं सम्मान प्राप्त नहीं

[1] Adams, *The Govt. of Switzerland*, p. 458.

है। प्रो० रैपर्ड ने यह शंका प्रकट की है कि उसे संघीय विधियों के अस्वीकृत करने का अधिकार देना अमेरिका की न्यायपालिका से एक अधिक अशक्त न्यायालय पर अधिक गुरुतर भार डालने के समान होगा जब कि अमेरिका की न्यायपालिका स्वयं ही कभी-कभी बोझ से लड़खड़ाती-सी प्रतीत होती है।[1] परन्तु विन्सेंट का मत यही प्रतीत होता है कि संघीय न्यायालय को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार दिया जाना चाहिये। उनका कथन है कि स्विस नागरिकों को संविधान में संशोधन में संशोधन करने तथा विधियों पर अपना मत प्रकट करने की सभी सुविधाएँ होते हुए भी ऐसा प्रतीत होता है कि (संविधान की) अंतिम व्याख्या करने का कार्य राष्ट्रीय विधान मंडल से एक अधिक शान्त प्राधिकारी को दिया जाना चाहिये।[2]

स्विट्ज़रलैंड का संघीय न्यायालय कभी भी अमेरिका या अन्य ऐसे देशों के उच्चतम न्यायालयों के, जिन्हें संविधान की व्याख्या करने का अधिकार प्राप्त है, समान शक्तिशाली हो सकेगा ऐसी संभावना नहीं है। १९३९ में स्विस नागरिकों ने लोक निर्णय में संघीय न्यायालय को न्यायिक-पुनर्विलोकन का अधिकार दिये जाने का प्रस्ताव एक बड़े बहुमत से अस्वीकार कर दिया। इसके कई कारण हैं:—(१) अधिकांश योरोपीय देशों में विधान मंडल को संप्रभुता-संपन्न माना जाता है। विशेषकर स्विट्ज़रलैंड में तो जनता को स्वयं ही अपनी संप्रभुता को लोक निर्णय और उपक्रम के रूप में प्रयोग करने का अधिकार

---

[1] "........the Federal Tribunal........has never enjoyed the prestige and independence of the American Supreme Court. To endow it with the right of disavowing federal statutes would therefore be to impose on a much weaker court a much heavier burden than that under which the American Judiciary sometimes seems to be staggering today."—Rappard, *op. cit.*, p, 91

[2] "While the principle that the Legislature should be supreme might be desirable in a country which has no written constitution it is doubtful whether the Swiss are so secure in their constitutional rights as they would be under the control of an independent judicial body, unswayed by the winds of politics. With all their facilities for revision of the constitution and for popular expression upon law, it would seem as if the matter of final interpretation should be left to a calmer authority than a national congress."—Vincent, p. 208.

प्राप्त है। ऐसी दशा में वह अपने अधिकार को किसी अन्य संस्था को समर्पित नहीं करेगी। ऐसा करना उसकी परंपराओं के विरुद्ध होगा।

(२) स्विट्ज़रलैंड में न्यायाधीश एक छोटी अवधि (६ वर्ष) के लिये निर्वाचित होते हैं। उनका निर्वाचन विधान मंडल द्वारा किया जाता है। यदि स्विस न्यायाधीशों को विधान मंडल द्वारा पारित अधिनियमों की वैधानिकता पर निर्णय करने का अधिकार दे दिया जाय तो वह पुनः निर्वाचन की आशा रहने के कारण उसका स्वतंत्र रूप से प्रयोग कर सकेंगे, इसमें सन्देह है।

(३) न्यायालय में निर्णय न्यायाधीशों के बहुमत द्वारा किया जाता है। यदि किसी अधिनियम पर विचार करने वाले ७ न्यायाधीशों में से ४ के मतानुसार वह अवैधानिक है और ३ के मतानुसार वैधानिक, तो वह अवैधानिक घोषित कर दिया जायेगा। परन्तु ऐसी स्थिति में यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि वास्तव में वह अवैधानिक है या नहीं। इस कारण विधियों के न्यायिक-पुनर्विलोकन का सिद्धांत स्विस जनता को उचित नहीं प्रतीत होता। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि कभी-कभी अमेरिका के उच्चतम न्यायालय ने अपने पिछले निर्णयों के विपरीत निर्णय दिये हैं और इस प्रकार किसी नियम को एक बार अवैध और दूसरी बार वैध घोषित किया है। स्वयं राष्ट्रपति रूजवेल्ट अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के न्यायिक-पुनर्विलोकन संबंधी अधिकार पर प्रतिबंध लगाने के पक्ष में थे परन्तु सिनेट की न्यायिक-समिति द्वारा अस्वीकृत कर दिये जाने के कारण संबंधित विधेयक पारित न हो सका।

अध्याय ८

कैंटनों का शासन तथा स्थानीय स्वशासन

कैंटनों का महत्व—स्विस शासन प्रणाली का पूर्ण ज्ञान प्राप्त करने के लिये कैंटनों के शासन का अध्ययन भी आवश्यक है। विदेशियों के लिये स्विस संघीय शासन का अधिक महत्त्व है परन्तु स्विस जन-साधारण के लिये संघीय शासन एक दूर की वस्तु है। उससे उनका विशेष सम्पर्क नहीं आता क्योंकि उसके द्वारा बनाई हुई विधियों को कैंटनों के अधिकारी ही कार्यान्वित करते हैं। संघीय शासन को प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार नहीं है और उसका कार्य क्षेत्र सारे देश से संबंधित कार्यों तक ही सीमित है। स्थानीय मामलों में कैंटनों तथा कम्यूनों द्वारा ही व्यवस्था की जाती है। स्विस संविधान के प्रथम अनुच्छेद में ही कैंटनों को संप्रभुता-संपन्न (Sovereign) कह कर उनकी महत्त्वपूर्ण स्थिति को मान्यता प्रदान की गई है। यथार्थ में उन्हें संप्रभुता-संपन्न नहीं कहा जा सकता परन्तु अभी भी उन्हें अत्यंत महत्त्वपूर्ण अधिकार प्राप्त हैं। यहाँ तक कि प्रत्येक कैंटन को एक निश्चित संख्या तक सैनिक रखने और कुछ विषयों पर निकटवर्ती देशों से संधियाँ करने का भी अधिकार प्राप्त है।

स्विट्ज़रलैंड में २२ कैंटन अथवा १९ कैंटन और ६ अर्द्ध कैंटन हैं। तीन कैंटनों के दो भागों में विभाजित होने से अर्द्ध कैंटनों की उत्पत्ति हुई। १४३२ में अन्टरवाल्डन (Unterwalden), ऑब्वाल्डन तथा निडवाल्डन नामक दो भागों में विभाजित हो गया। १५९२ में सुधारवादी आन्दोलन के फलस्वरूप एपेंजल के दो भाग हो गये। एक भाग में प्रोटेस्टेंट धर्मावलम्बियों का प्राधान्य था और दूसरे में कैथोलिकों का। १८३३ में बेज़्ल के ग्रामीण क्षेत्र बेज़्ल नगर से अलग हो गये। क्षेत्रफल, जनसंख्या तथा भाषा की दृष्टि से इन कैंटनों में महान अंतर है जिसका हम इसके पूर्व उल्लेख कर चुके हैं।

कैंटनों के संविधान—प्रत्येक कैंटन तथा अर्द्ध कैंटन का अपना-अपना संविधान है जिसे संघीय शासन द्वारा प्रत्याभूति प्रदान की जाती है। संघीय संविधान के अनुच्छेद ६ के अनुसार प्रत्येक कैंटन के संविधान में तीन बातें अवश्य होना चाहिये। (१) उसमें संघीय संविधान के प्रतिकूल कुछ नहीं होना चाहिये (२) उसे

गणतंत्रात्मक शासन के प्रजातांत्रिक या प्रातिनिधिक रूपों द्वारा राजनैतिक अधिकारों के प्रयोग को सुनिश्चित करना चाहिये, (३) उसे जनता द्वारा स्वीकृत किया जाना चाहिये और नागरिकों के पूर्ण बहुमत द्वारा माँग किये जाने पर उसमें संशोधन करने की व्यवस्था होना चाहिये। इस प्रकार यह आवश्यक है कि प्रत्येक कैंटन के संविधान में सांविधानिक लोक-निर्णय (Constitutional Referendum) तथा सांविधानिक उपक्रम (Constitutional Initiative) की व्यवस्था हो।

शासन प्रणाली के आधार पर कैंटनों का वर्गीकरण

अध्ययन की सुविधा के लिये हम स्विस कैंटनों को उनकी शासन प्रणाली के आधार पर दो वर्गों में विभाजित कर सकते हैं। प्रथम वर्ग में ऐसे कैंटन आते हैं जिनमें अभी भी पूर्ण प्रजातंत्र है। ऐसे कैंटनों में कैंटन के सारे नागरिक एक स्थान पर एकत्र होते हैं। उनकी इस सभा को लैंड्सजीमिंडे कहते हैं। इसी सभा में आवश्यक विधियाँ पारित की जाती हैं और अधिकारियों का निर्वाचन आदि किया जाता है। दूसरे वर्ग में ऐसे कैंटन आते हैं जिनमें प्रातिनिधिक प्रणाली अपना ली गई है। इन कैंटनों में जनता विधान मंडल के सदस्यों को निर्वाचित करती है। वह उसके प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हैं और जनता प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों—लोक-निर्णय तथा उपक्रम के द्वारा उनके कार्यों पर नियंत्रण रखती है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि दोनों प्रकार के कैंटनों का शासन संघीय शासन से अधिक प्रजातंत्रात्मक है क्योंकि प्रातिनिधिक प्रणाली वाले देशों में भी कार्यपालिका का निर्वाचन प्रत्यक्ष रीति से किया जाता है।

लैंड्सजीमिंडे वाले कैंटनों की शासन प्रणाली—स्विट्जरलैंड के एक कैंटन तथा ४ अर्द्ध कैंटनों में प्रजातंत्र का विशुद्धतम रूप पाया जाता है। इनके नाम निम्नलिखित हैं :

१. ग्लेरस
२. ऑब्वाल्डन } अन्टरवाल्डन
३. निउवॉल्डन }
४. एपेंज़िल आउटर रोड्ज़ } एपेंजिल
५. ऐपांज़िल इनर रोड्ज़ }

इन कैंटनों में समस्त नागरिकों की सभा लैंड्सजीमिंडे के अतिरिक्त अन्य कोई विधान मंडल नहीं होता। कैंटन के समस्त पुरुष नागरिक कम से कम वर्ष में एक बार एक निश्चित स्थान पर एकत्र होते हैं। वर्ष भर के लिये आय-व्ययक

(Budget) इसी सभा द्वारा पारित किया जाता है, इस कारण वर्ष में कम से कम एक बार इसकी बैठक होना आवश्यक है। आवश्यकता पड़ने पर किसी भी समय इसका अधिवेशन किया जा सकता है। सभा की कार्यवाही अत्यंत समारोह के साथ होती है और कोई भी दर्शक उससे बिना प्रभावित हुए नहीं रह सकता। सामान्यतः सभा का अधिवेशन रविवार के दिन होता है। अधिवेशन के दिन कैंटन का जननायक (Landamann) समस्त जनता के साथ निश्चित स्थान की ओर अग्रसर होता है। उसके वस्त्र रंगीन और आकर्षक होते हैं और वह अपने हाथ में खड्ग धारण किये रहता है। निश्चित स्थान पर पहुँचने पर वह मंच पर स्थान ग्रहण करता है। ग्लेरस में मंच के चारों ओर बालकों के बैठने की व्यवस्था रहती है। उनके पीछे नागरिक बैठते हैं या खड़े रहते हैं। अब इन सभाओं में ध्वनिविस्तारक यंत्रों (Loud Speakers) का भी प्रयोग होने लगा है। सभा की कार्यवाही के कुछ धार्मिक कृत्य, यथा ईशवंदना, शपथ-ग्रहण आदि, आवश्यक अंग बन गये हैं और इससे सभा का वातावरण और अधिक गम्भीर हो जाता है।

सर्वप्रथम जननायक पिछले वर्ष की घटनाओं पर प्रकाश डालता है और उसके बाद जो भी विधेयक या प्रस्ताव आदि पारित करने के लिये होते हैं वह प्रस्तुत किये जाते हैं। यदि कोई नागरिक कोई विधेयक या प्रस्ताव प्रस्तुत करना चाहता है तो उसे सभा-दिवस से कुछ दिन पूर्व उसकी सूचना लघु-परिषद (Small-Council) को देनी होती है। कुछ कैंटनों में उपस्थिति अत्यधिक होने के कारण वाद-विवाद या संशोधन उपस्थित करने की अनुमति नहीं दी जाती, परन्तु अन्य कैंटनों में नागरिकों को भाषण देने के स्वतंत्रता रहती है और वह संशोधन भी उपस्थित कर सकते हैं। वाद-विवाद अत्यंत संयत होता है। ऐन्ड्री ने १९४७ में ग्लेरस की एक जनसभा की कार्यवाही देखने के बाद लिखा है—"मैं इस तथ्य से विशेषतया प्रभावित हूँ कि सभी वक्ता प्रस्तावों के प्रातीतिक गुण दोषों पर विवाद करते हैं और दूसरे देशों की भाँति दलगत राजनीति की भावनाओं का आश्रय नहीं लेते।"[१] कुछ कैंटनों में ऐसी जन-सभाओं में उपस्थिति १०,००० से भी अधिक हो जाती है। इतनी बड़ी सभाओं में अनुशासन की समस्या उत्पन्न हो जाती है।

[1] "I am particularly struck by the fact that all the speakers discuss the objective merits and demerits of the proposals, and are not guided, as in other countries, by considerations of party politics."—Andre.

इन जनसभाओं की शक्ति के संबंध में यह कहा जा सकता है कि कैंटनों के अधिकार-क्षेत्र में आने वाली लगभग सभी शक्तियाँ इन्हें प्राप्त हैं। विधियाँ पारित करने के अतिरिक्त कर व ऋण संबंधी प्रस्ताव तथा आय-व्ययक भी इन्हीं के द्वारा स्वीकृत किये जाते हैं। प्रमुख अधिकारियों तथा न्यायाधीशों को यही निर्वाचित करती हैं। संघीय विधान मंडल के द्वितीय सदन के लिये कैंटन के प्रतिनिधि भी इन्हीं के द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। संविधान में संशोधन भी जन सभा के द्वारा ही किये जाते हैं।

जन-सभा के अतिरिक्त इन कैंटनों में एक लघु-परिषद (Small Council) भी होती है। इसका निर्वाचन जन-सभा के द्वारा न किया जाकर कैंटन के विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों द्वारा किया जाता है। इसका प्रमुख कार्य जन-सभा के समक्ष उपस्थित किये जाने वाले विधेयकों तथा प्रस्तावों को तैयार करना तथा सामयिक मामलों पर अध्यादेश जारी करना है। यह एक प्रकार से जन-सभा के सहायक के रूप में कार्य करती है। जो विधेयक नागरिक प्रस्तुत करना चाहते हैं उनकी सूचना भी उन्हें लघु-परिषद को देनी पड़ती है।

जन-सभा के द्वारा एक प्रशासन-परिषद (Administrative Council) चुनी जाती है जिसमें साधारणतया सात सदस्य होते हैं। इसके अध्यक्ष को जन-नायक (Landamann) कहते हैं जो जन-सभा द्वारा प्रतिवर्ष चुना जाता है। वह कैंटन का प्रमुख अधिकारी होता है और इस कारण सब के सम्मान का पात्र होता है। वह जन-सभा के अधिवेशनों की भी अध्यक्षता करता है और अधिकतर पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है। प्रशासन परिषद का कार्य जन-सभा के निश्चयों को कार्यान्वित करना है।

लैंड्सजीमिडे वाले कैंटनों ने सभी देशों के लोगों का ध्यान अपनी ओर आकर्षित किया है। ब्राइस के अनुसार 'यह संसार की जानकारी में प्रजातंत्र का प्राचीनतम, सरलतम, और शुद्धतम रूप है।[1] अन्य कई लेखकों ने भी इसकी मुक्त कंठ से प्रशंसा की है। परन्तु कुछ लेखकों ने यह शंका व्यक्त की है कि आधुनिक काल में इसकी सफलता संदेहजनक है। बढ़ती हुई जनसंख्या के कारण जन-सभाओं में विवाद नहीं हो पाता जिस से इसकी उपयोगिता बहुत सीमित हो गई है। १९२९ तक उरी नामक कैंटन में भी यही पद्धति थी परन्तु अब उसने प्रातिनिधिक-पद्धति अपना ली है।

[1] Bryce, *op. cit.*, Vol. I, p. 378.

प्रातिनिधिक प्रणाली वाले कैंटनों का शासन

१८ कैंटनों तथा २ अर्द्ध कैंटनों में शासन का आधार प्रातिनिधिक-पद्धति है। दूसरे शब्दों में जिन कैंटनों में पूर्ण प्रजातंत्र नहीं है वहाँ प्रातिनिधिक पद्धति अपना ली गई है।

कार्यपालिका—संघीय शासन की भाँति कैंटनों में भी कार्यपालिका शक्ति किसी एक व्यक्ति में निहित न होकर एक परिषद में निहित रहती है। बहुल कार्यपालिका पद्धति संघीय शासन से कैंटनों ने नहीं ली, वरन् संघीय संविधान के निर्माण के समय यह कैंटनों में प्रचलित थी। विभिन्न कैंटनों में इस परिषद के विभिन्न नाम हैं, परन्तु अधिकांश कैंटनों में इसे राज्य-परिषद (Council of State) कहते हैं। कुछ कैंटनों में इसे लघु-परिषद (Small Council) या कार्यकारिणी परिषद (Executive Council) भी कहते हैं। पहले इनका निर्वाचन कैंटनों के विधान-मंडल द्वारा किया जाता था परन्तु धीरे-धीरे अब सभी कैंटनों में इनका निर्वाचन स्वयं जनता द्वारा किया जाने लगा है। कुछ कैंटनों में इनके निर्वाचन के लिये अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति का प्रयोग किया जाता है जिससे अल्पसंख्यक दलों को भी अपने समर्थकों की संख्या के अनुपात में कार्यकारिणी परिषद में स्थान प्राप्त हो जाते हैं। सभी कैंटनों में कार्यकारिणी परिषद में कम से कम एक या दो स्थान अल्पसंख्यक दलों को अवश्य दिये जाते हैं। इसके सदस्यों का कार्यकाल विधान मंडल के कार्यकाल के समान ही होता है और इस कारण जहाँ कुछ कैंटनों में यह एक वर्ष ही है वहाँ अन्य में ५ वर्ष तक है। परन्तु व्यवहार में अधिकांश कैंटनों में यह संघीय परिषद के सदस्यों की भाँति पुनः-पुनः निर्वाचित कर लिये जाते हैं। इसकी सदस्य-संख्या भी सब कैंटनों में समान नहीं है। कुछ कैंटनों में केवल पाँच ही सदस्य होते हैं जब कि अन्य में इनकी संख्या ग्यारह तक है। इनका वेतन बहुत कम होता है और इस कारण कुछ कैंटनों में इन्हें अपने आधिकारिक कार्य के अतिरिक्त अन्य कार्य करने की भी स्वतंत्रता रहती है। "विधि और प्रथा दोनों ही इन्हें न केवल कैंटन के विधान मंडलों में बैठने और मत देने की छूट देते हैं वरन् केवल टिचिनों को छोड़ कर संघीय विधान मंडल के सदस्य होने की भी छूट देते हैं।"[1] संघीय विधान

[1] "Both law and custom allow Councillors of State to sit and to vote not only in their cantonal Parliaments, but also, except in the Tessin, in one or another of the Federal Chambers.—Rappard, *op. cit.*, p. 44.

मंडल के दोनों सदनों के सदस्यों में कैंटनों की कार्यकारिणी परिषदों के सदस्यों की पर्याप्त संख्या रहती है।

कार्यकारिणी परिषद का एक सभापति एवं एक उपसभापति होता है। इनका निर्वाचन एक वर्ष के लिये होता है, और एक वर्ष का सभापति दूसरे वर्ष पुनः सभापति निर्वाचित नहीं किया जा सकता।

कार्यकारिणी परिषद के मुख्य कार्य (१) विधान मंडल द्वारा पारित विधियों और प्रस्तावों को कार्यान्वित करना, (२) विधान मंडल के समक्ष विधेयक प्रस्तुत करना, तथा (३) शासन संबंधी कार्यों पर विधान मंडल के समक्ष आख्या प्रस्तुत करना हैं। परिषद का प्रत्येक सदस्य शासन के एक या एक से अधिक विभागों का प्रमुख होता है और सामान्यतः वह अपने-अपने विभागों से संबंधित विधेयक तैयार करते हैं।

कार्यकारिणी परिषद के सदस्यों तथा विधान मंडल के बीच के संबंध

वैधानिक दृष्टि से कार्यकारिणी परिषद के सदस्यों का कार्य जनता के प्रतिनिधियों की इच्छा को कार्यान्वित करना है। विधान मंडल के सदस्य उनसे प्रश्न कर सकते हैं। विधान मंडल द्वारा उनके द्वारा प्रस्तुत कोई विधेयक अस्वीकृत कर दिये जाने पर वह त्यागपत्र नहीं दे देते, वरन् अपने पद पर कार्य करते रहते हैं। वैधानिक दृष्टि से विधानमंडल के सेवक होने पर भी अपने अनुभव तथा योग्यता के कारण इनका पर्याप्त प्रभाव रहता है और इन्हें सम्मान प्राप्त होता है। विधान मंडल से इनके लगभग वैसे ही संबंध रहते हैं जैसे कि संघीय परिषद और संघीय सभा के बीच रहते हैं। कुछ लोगों को यह आशंका थी कि कार्यकारिणी परिषद का निर्वाचन जनता द्वारा किये जाने से उसके और विधानमंडल के बीच विरोध की भावना उत्पन्न हो सकती है, परन्तु उनकी यह आशंका सत्य सिद्ध नहीं हुई। शासन के दोनों ही विभागों में सहयोग से कार्य होता है।

विधानमंडल—प्रातिनिधिक पद्धति वाले कैंटनों में विधान मंडल को महा-परिषद (Grand Council) या कैंटन-परिषद (Cantonal Council) कहते हैं। सभी कैंटनों के विधानमंडल एकसदनात्मक (Unicameral) हैं। इसका कारण यही है कि संघीय विधानमंडल की भाँति उनमें किन्हीं एककों (Units) को प्रतिनिधित्व देने की आवश्यकता नहीं है। इसका एक अन्य कारण यह भी है कि कैंटन की समस्त जनता स्वयं ही विधान मंडल द्वारा पारित विधियों के पुनर्विलोकन का कार्य करती है, क्योंकि सभी कैंटनों में अनिवार्य या वैकल्पिक लोक निर्णय की व्यवस्था है। महा-परिषद की सदस्य-संख्या सभी

कैंटनों में भिन्न है, क्योंकि उसका आधार कैंटन की जनसंख्या होती है। प्रत्येक सदस्य जनसंख्या के एक निश्चित भाग का प्रतिनिधित्व करता है। कुछ कैंटनों में महा-परिषद की सदस्य संख्या संविधान द्वारा निश्चित कर दी गई है। वौड नामक कैंटन की महा-परिषद की सदस्य-संख्या सर्वाधिक (२१७) है। कुछ कैंटनों में महा-परिषद के सदस्यों का निर्वाचन अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार होता है, परन्तु कुछ कैंटनों में अभी भी बहुमत पद्धति (Majority vote-system) का ही प्रयोग किया जाता है। संघीय विधान मंडल के निम्न सदन राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन के लिये अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति अपनाये जाने के पूर्व ही कुछ कैंटनों में इस पद्धति का प्रयोग होता था। महा-परिषद का कार्य-काल सब कैंटनों में समान नहीं है। एक कैंटन में इसका कार्यकाल केवल २ वर्ष है जब कि एक अन्य में यह ५ वर्ष है। अन्य सभी कैंटनों में यह या तो ३ वर्ष है या ४ वर्ष। कार्यपालिका को महा-परिषद का विघटन करने का अधिकार नहीं है। कुछ कैंटनों के संविधानों में अभी भी मतदाताओं द्वारा माँग किये जाने पर विधान मंडल के विघटन की व्यवस्था है, परन्तु बहुत काल से इस व्यवस्था का प्रयोग नहीं किया गया है। इसका कारण यह है कि लोक-निर्णय तथा उपक्रम के द्वारा जनता की इच्छा सर्वोपरि रहती है। यदि विधानमंडल कोई ऐसी विधि पारित करता ह जिसे जनता नहीं चाहती तो वह उसे लोक-निर्णय में अस्वीकृत कर सकती है। ऐसी दशा में विधान मंडल को विघटित करने की आवश्यकता ही नहीं रहती।

महा-परिषद के सदस्यों को कोई निश्चित वेतन नहीं मिलता। उन्हें महा-परिषद के अधिवेशन के दिनों में उसकी बैठकों में उपस्थित रहने पर भत्ता मिलता है, परन्तु उसकी दर बहुत कम रहती है। सामान्यतः महा-परिषद के वर्ष में दो अधिवेशन होते हैं परन्तु कुछ कैंटनों में वर्ष में कई अधिवेशन होते हैं।

महा-परिषद भी अन्य विधानमंडलों की भाँति विधियाँ पारित करती है, वार्षिक आय-व्ययक पर स्वीकृति देती है तथा प्रशासन का अधीक्षण करती है। कुछ कैंटनों में यह न्यायाधीशों को भी निर्वाचित करती है। कुछ काल पूर्व कैंटनों की कार्यकारिणी परिषद के सदस्यों का निर्वाचन भी महा-परिषद ही करती थी परन्तु अब वह जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से चुने जाते हैं। रैपर्ड के मतानुसार महा-परिषद भावी राजनीतिज्ञों के लिये प्राकृतिक रूप से प्रथम शिक्षण विद्यालयों का कार्य करती हैं।[1]

1"They are the natural first training school for all would be politicions."—Rappard, *op.cit.*, p. 38.

लोक निर्णय व उपक्रम तथा विधि-निर्माण—स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों के व्यवहार पर विचार करते समय कैंटनों में लोक-निर्णय तथा उपक्रम के प्रयोग का भी उल्लेख किया गया है। मतदाता विधि-निर्माण में प्रत्यक्ष भाग लेते हैं क्योंकि उन्हें उपक्रम के द्वारा कोई भी विधेयक या सांविधानिक संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार प्राप्त है। सभी कैंटनों में सांविधानिक संशोधनों पर लोक-निर्णय द्वारा जनता की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। कुछ कैंटनों में साधारण विधियों पर भी अनिवार्य लोक-निर्णय की व्यवस्था है, जिसके फलस्वरूप विधानमंडल द्वारा पारित कोई भी विधि जनता की स्पष्ट स्वीकृति प्राप्त किये बिना लागू नहीं की जा सकती। जिन कैंटनों में अनिवार्य लोक-निर्णय की व्यवस्था नहीं है वहाँ भी वैकल्पिक लोक-निर्णय द्वारा जनता को विधानमंडल द्वारा पारित किसी भी विधि पर लोक-निर्णय की माँग करने का अधिकार है। यदि मतदाताओं की एक निश्चित संख्या किसी विधि पर लोक-निर्णय की माँग करती है तो उसे अन्तिम निर्णय के लिये जनता के समक्ष रखना आवश्यक हो जाता है। इसके अतिरिक्त कुछ कैंटनों में वित्तीय लोक-निर्णय (Financial Referendum) की भी व्यवस्था है, जिसके अनुसार कोई भी प्रस्ताव जिसमें एक निश्चित राशि से अधिक धन व्यय करने या कर लगाने या ऋण लेने की व्यवस्था है जनता के समक्ष अन्तिम निर्णय के लिये अवश्य प्रस्तुत किया जाना चाहिये। विन्सेंट के मतानुसार 'लगभग सभी कैंटनों में जनता ने अधिक महत्त्व के मामलों पर अन्तिम निर्णय अपने हाथ में ही रखा है'।[1] इस कारण विधान मंडल की स्थिति नागरिक तथा राज्य के मध्य एक कड़ी के समान ही है।

न्यायपालिका—कैंटनों की न्याय व्यवस्थाओं में अंतर होते हुए भी कुछ ऐसी बातें हैं जो लगभग सभी कैंटनों की न्यायपालिकाओं में पाई जाती हैं। सभी कैंटनों में फौजदारी तथा दीवानी मामलों पर निर्णय करने के लिये पृथक न्यायालय हैं। छोटे-छोटे मामले प्रारंभिक न्यायालयों द्वारा ही तय कर दिये जाते हैं और इनमें उनका निर्णय अंतिम होता है क्योंकि इनकी अपील उच्च न्यायालयों में नहीं की जा सकती। फौजदारी मामलों में तथ्यों पर निर्णय देने के लिये जूरी की व्यवस्था रहती है।

संगठन की दृष्टि से कैंटनों में तीन प्रकार के न्यायालय पाये जाते हैं। प्रत्येक

---

[1] "In almost eavery canton the people have retained the final decision on matters of greater importance."—Vincent, *op. cit.*, p. 73.

कम्यन में एक शांति-न्यायाधीश (Justice of Peace) का न्यायालय होता है। अधिकतर मामलों में मध्यस्थता के द्वारा दोनों पक्षों को संतुष्ट करने का प्रयास किया जाता है। इसके कारण बहुत से मुकदमे बिना किसी व्यय के शांति-पूर्वक समाप्त हो जाते हैं। यदि इस प्रयास में सफलता नहीं मिलती तो मुकदमे पर विधि के अनुसार कार्यवाही की जाती है।

प्रत्येक ज़िले में एक ज़िला न्यायालय होता है। इसके न्यायाधीशों की संख्या विभिन्न कैंटनों में विभिन्न है। अधिकांश कैंटनों में यह जनता द्वारा एक निश्चित अवधि के लिये चुने जाते हैं। इन्हीं न्यायाधीशों में से एक न्यायालय के अध्यक्ष के रूप में कार्य करता है। यह दीवानी के महत्त्वपूर्ण मामलों पर विचार करता है और निर्णय देता है। कैंटनों में एक कैंटन-न्यायालय या उच्च न्यायालय भी होता है। अधिकांश कैंटनों में इसके न्यायाधीश विधान मंडल के द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। यह निम्न न्यायालयों द्वारा निर्णीत महत्त्वपूर्ण मुकदमों की अपीलों पर विचार करता है। कभी-कभी यह निम्न न्यायालयों को मुकदमे पर पुनः विचार करने का आदेश भी देता है। संघीय न्यायालय की भाँति इसे भी विधान-मंडल द्वारा पारित विधियों को अवैधानिक घोषित करने का अधिकार नहीं है। इसका कारण यही है कि किसी विधि पर अन्तिम निर्णय करने का अधिकार कैंटन की जनता को प्राप्त है।

इन न्यायालयों के अतिरिक्त कुछ कैंटनों में औद्योगिक (Industrial) एवं वाणिज्य-न्यायालय भी होते हैं। यह एक निश्चित धनराशि तक के वाणिज्य संबंधी मामलों तथा औद्योगिक विवादों पर विचार करते हैं। यह मामले को शांतिपूर्वक तय करने का प्रयत्न करते हैं। इनके निर्णयों के विरुद्ध कैंटन के दीवानी न्यायालयों में अपील की जा सकती है। ऊपर हम उल्लेख कर चुके हैं कि फौजदारी मामलों के निर्णय के लिये पृथक न्यायालय होते हैं। इनमें न्यायालयों की सहायता के लिये जूरी की व्यवस्था रहती है जिसके सदस्यों को जनता निर्वाचित करती है।

न्यायाधीशों के निर्वाचन में दलीय दृष्टिकोण से विचार नहीं किया जाता, इस कारण अधिकांश न्यायाधीश योग्य और अनुभवी व्यक्ति होते हैं। उनका वेतन अधिक नहीं होता। जनता को बिना अधिक व्यय के न्याय उपलब्ध हो सके इसका पूरा प्रयत्न किया जाता है। सामान्यतः न्यायाधीशों को पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है।

जिलों का शासन—प्रत्येक कैंटन को, प्रशासन में सुविधा के लिये, कुछ ज़िलों में विभाजित कर दिया जाता है। कैंटनों के शासन में इन ज़िलों का स्थान

अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं है क्योंकि इनकी कोई स्वतंत्र सत्ता नहीं होती। प्रत्येक ज़िले का एक प्रमुख होता है जो अधिकांश कैंटनों में जनता द्वारा निर्वाचित किया जाता है। उसका प्रमुख कार्य विधियों तथा अध्यादेशों को कार्यान्वित करना है। न्यायालयों के निर्णयों को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व भी उसी पर है। वह ज़िले में शांति और व्यवस्था बनाये रखने का प्रयत्न करता है और अपने अधीन कर्मचारियों के कार्य का अधीक्षण करता है। जनता द्वारा निर्वाचित होने पर भी वह ज़िले में कैंटन के शासन का प्रतिनिधि समझा जाता है और उसका प्रमुख कार्य उसके आदेशों का पालन कराना ही है।

स्थानीय स्वशासन

नागरिक जीवन में ज़िले से कम्यून का अधिक महत्त्व होता है इनकी वर्त्तमान संख्या ३११८ है। इनके महत्त्व का अनुमान इसी से लगाया जा सकता है कि स्विट्ज़रलैंड की या उसके किसी कैंटन की नागरिकता प्राप्त करने के लियें किसी कम्यून का सदस्य बनना आवश्यक है। अठारहवीं शताब्दी के अंत तक स्विट्ज़रलैंड के कुछ भागों में कुछ कम्यून थे जो छोटे परन्तु संप्रभुता-संपन्न राज्य थे। अभी भी इन्हें स्वायत्तता प्राप्त है। आकार तथा जनसंख्या की दृष्टि से इनमें महान अंतर है। जहाँ कुछ पर्वतीय कैंटनों की सदस्य-संख्या १०० से भी कम है वहाँ ज्यूरिख और बर्न जैसे कम्यून भी हैं जिनकी सदस्य संख्या लाखों में है। अधिकांश कम्यून ग्रामीण क्षेत्रों में है। साधारणतः स्विट्ज़रलैंड में कम्यून्स के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत निम्नलिखित विषय होते हैं: शिक्षा तथा चर्च, निर्धनों का पोषण, अन्तक्रिया, अपने क्षेत्र के अन्दर मार्ग पुलिस, लोक शिष्टता, अग्नि से रक्षा का उपाय, भवन आदि।[1]

कम्यूनों के प्रशासन का संगठन सामान्यतः कैंटनों के शासन के समान ही होता है। एक कम्यून-परिषद (Communal Council) को नियमों के पालन कराने तथा अन्य प्रशासनीय-कार्य करने का उत्तरदायित्व दिया जाता है। इसके सदस्यों की संख्या ५ से ९ तक होती है, तथा उनका निर्वाचन अधिकांश कम्यूनों में जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से किया जाता है। परिषद के सदस्य एक या एक से अधिक विभागों के प्रमुख होते हैं और अपने विभाग से संबंधित कार्य का अधीक्षण करते हैं।

स्थानीय समस्याओं का निर्णय करने, नियम बनाने, तथा अधिकारियों के निर्वाचन करने के लिये कम्यून के सारे नागरिक एक स्थान पर एकत्र होते हैं।

[1] Hans Huber, *op .cit.*, (हिन्दी अनुवाद), p. 22.

इस सभा को नगर सभा कहते हैं। प्रत्येक नागरिक को इसके वाद-विवाद में भाग लेनेकी स्वतंत्रता रहती है। कम्यूनका वार्षिक आय-व्ययक(Budget)भी इसी सभा द्वारा स्वीकृत किया जाता है। आय-व्ययक तथा अन्य महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव कम्यून-परिषद द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं परन्तु प्रत्येक नागरिक को कोई प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार है। नागरिकों द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव या संशोधनों पर भी पहले कम्यून-परिषद विचार करती है। नगर-सभा के कर लगाने तथा व्यय करने के अधिकार अत्यंत विस्तृत हैं। कुछ बड़े कम्यूनों में छोटे-छोटे मामलों पर निर्णय करने तथा नगर-सभा के समक्ष स्वीकृति के लिये महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव तैयार करने के लिये एक नगर-परिषद निर्वाचित की जाती है। इसके निर्णयों पर नागरिकों द्वारा लोक-निर्णय की माँग की जा सकती है।

प्रत्येक क्षेत्र में दो प्रकार के कम्यून होते हैं। इन्हें गृह-कम्यून (Home Commune) तथा अधिवास-कम्यून (Commune of domicile) का नाम दिया जा सकता है। प्रत्येक स्विस नागरिक किसी न किसी गृह कम्यून का सदस्य होता है। उसके विदेश या किसी अन्य कम्यून में चले जाने पर भी वह इस कम्यून का सदस्य रहता है और उसकी संतति को भी उस कम्यून की सदस्यता का अधिकार प्राप्त हो जाता है। यह कम्यून कठिनाई के समय में अपने सदस्यों की सहायता करता है। अधिवास-कम्यून के सदस्य कम्यून के सभी निवासी होते हैं और यह उन पर कर लगा सकता है। कोई भी स्विस नागरिक किसी भी कम्यून में निवास कर सकता है और निर्वाचनों आदि में अपनी नागरिकता का उचित प्रमाण देने पर अपने अधिवास-कम्यून से मतदान कर सकता है।

अध्याय ९

स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र

स्विट्ज़रलैंड में विधि-निर्माण का कार्य विधान मंडल के सदस्यों तक ही सीमित नहीं है; वहाँ जनता स्वयं विधि-निर्माण में सक्रिय भाग लेती है। यह स्विट्ज़रलैंड की अपनी विशेषता है जो निरंतर विदेशियों का ध्यान आकर्षित करती रही है और जिसने दूसरे देशों की शासन पद्धति पर बहुत अधिक प्रभाव डाला है। महान विजेता नैपोलियन तथा प्रसिद्ध विचारक रूसो भी इससे बहुत प्रभावित हुए थे। वर्त्तमान काल में किसी अन्य देश में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों का इतना विस्तृत एवं सफल प्रयोग नहीं किया जाता जितना स्विट्ज़रलैंड में। ब्राइस ने स्विट्ज़रलैंड की प्रत्यक्ष लोक विधि-निर्माण पद्धति को प्रजातंत्र के विद्यार्थियों के लिये स्विस व्यवस्था का सर्वाधिक शिक्षाप्रद भाग बतलाया है, क्योंकि यह जन-जन के हृदय की झाँकी प्रस्तुत कर देती है।[1]

प्राचीन ग्रीस के इतिहास में हम समस्त स्वतंत्र नागरिकों की सभा 'एक्लीशया' (Ecclesia) का उल्लेख पाते हैं जो नगर राज्य के लिये विधियाँ बनाती थी। रोम के इतिहास में 'कमिटियाँ ट्रिबूटा' (Comitia-Tributa) के नाम से तथा ट्यूटन लोगों के इतिहास में जनसभाओं (Folk moots) के नाम से ऐसी सभाओं का वर्णन मिलता है। स्विट्ज़रलैंड के कुछ छोटे कैंटनों में अभी भी कैंटन के सभी नागरिक वर्ष में एक बार एक स्थान पर एकत्र होते हैं तथा आवश्यक विधियाँ आदि बनाते हैं। उनकी ऐसी सभाओं को लैंड्सजिमिंडे (Landsgemeinde) कहते हैं। परन्तु राष्ट्र-राज्यों (Nation-States) की स्थापना तथा वैज्ञानिक आविष्कारों के परिणामस्वरूप अब किसी देश का शासन ऐसी जनसभाओं द्वारा नहीं चलाया जा सकता। इसी कारण प्रातिनिधिक-शासन पद्धति का जन्म हुआ। आजकल लगभग सभी प्रजातांत्रिक देशों का शासन प्रातिनिधिक-पद्धति (Representative

[1] "While commenting on the institution of Direct Popular Legislation Bryce remarks : "Nothing in Swiss arrangements is more instructive to the student of democracy, for it opens a window into the soul of the multitude."—Bryce, *op. cit.*, Vol. I, p. 415.

system) के अनुसार ही होता है। जनता एक निश्चित अवधि के लिये अपने प्रतिनिधियों को निर्वाचित करती है। यही प्रतिनिधि विधियाँ बनाते हैं जिनके अनुसार देश के शासन को चलाया जाता है।

राजनीतिशास्त्र के कुछ विद्वानों के विचार से प्रातिनिधिक शासन पद्धति प्रजातंत्रात्मक नहीं है। रूसो के मतानुसार "प्रत्येक विधि, जिसका अनुसमर्थन (Ratification) जनता स्वयं नहीं करती, महत्त्वहीन है—वास्तव में वह विधि है ही नहीं। इंग्लैंड की जनता अपने को स्वतंत्र समझती है परन्तु यह उसकी बहुत बड़ी भूल है; वह केवल पार्लमेन्ट के सदस्यों का निर्वाचन करते समय स्वतंत्र होती है।"[1] इसका कारण यही है कि एक बार निर्वाचित हो जाने के बाद पार्लमेन्ट के सदस्यों पर जनता का कोई नियंत्रण नहीं रहता और वह अपनी इच्छानुसार विधियाँ बनाने या न बनाने के लिये स्वतंत्र होते हैं। स्विट्ज़रलैंड में भी प्रजातंत्रवादी व्यवस्था के समर्थकों का यही मत था। स्विट्ज़रलैंड की वर्त्तमान शासन प्रणाली प्रातिनिधिक प्रणाली तथा प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के बीच की स्थिति है। यह दोनों विचारों के समर्थकों के मध्य समझौते का परिणाम है। स्विस जनता विधान मंडल में अपने प्रतिनिधियों को निर्वाचित करके भेजती है, परन्तु वह उन्हें अपनी संप्रभुता पूर्ण-रूपेण हस्तांतरित नहीं कर देती। प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के दो उपकरणों, लोक-निर्णय तथा उपक्रम, के द्वारा वह अपने प्रतिनिधियों पर नियंत्रण रखती है।

विधि-निर्माण में स्विस जनता का प्रभाव कितना महत्त्वपूर्ण होता है यह इसी से स्पष्ट है कि एक लेखक ने उसे 'विधानमंडल के तृतीय सदन' की संज्ञा दी है। वस्तुतः प्रत्येक विधि पर अन्तिम निर्णय स्विस जनता द्वारा ही किया जाता है। उसकी सहमति के बिना कोई विधेयक अधिनियम (Act) का रूप नहीं ले सकता।

लोक-निर्णय का अर्थ—लोक निर्णय एक ऐसी व्यवस्था है जिसके द्वारा विधान-मंडल द्वारा पारित कोई विधि तब तक लागू नहीं हो सकती जब तक जनता उसे अपनी स्वीकृति नहीं दे देती। दूसरे शब्दों में विधान मंडल द्वारा पारित किसी भी विधि पर जनता को अभिषेध (veto) प्रयोग करने का अधिकार होता है। इसी कारण कुछ लेखकों ने लोक-निर्णय को 'लोकाभिषेध (People's veto) की संज्ञा दी है।

---

[1] Rousseau, *Social Contract* (Everyman's Library edition), p. 83.

उपक्रम का अर्थ—उपक्रम एक ऐसी युक्ति है जिससे मतदाताओं की एक निश्चित संख्या को किसी विधेयक का प्रारूप तैयार कर शासन से यह माँग करने का अधिकार दिया जाता है कि या तो विधानमंडल उनके द्वारा प्रस्तुत प्रारूप को पारित करे या उस प्रारूप को जनता के समक्ष स्वीकृत या अस्वीकृत करने के लिये रक्खा जाय। इससे यह लाभ होता है कि यदि जनता का बहुमत किसी विधि की आवश्यकता समझता है और विधानमंडल उसकी आवश्यकता नहीं समझता तो जनता अपनी इच्छा को विधि का रूप दे सकती है।

स्विट्ज़रलैंड में प्रयुक्त लोक-निर्णय तथा उपक्रम के रूप—लोक निर्णय के दो रूप होते हैं—अनिवार्य लोक निर्णय तथा वैकल्पिक लोक निर्णय। अनिवार्य लोक निर्णय का अर्थ यह है कि विधानमंडल द्वारा पारित सभी विधियों को जनता के समक्ष अन्तिम निर्णय के लिये प्रस्तुत किया जाय। स्विट्ज़रलैंड में संविधान के पुनरीक्षण (Revision) या उसमें संशोधन के लिये अनिवार्य लोक-निर्णय की व्यवस्था है। संविधान में तब तक कोई संशोधन नहीं हो सकता जब तक उस पर लोक-निर्णय में मतदान करने वालों का बहुमत अपनी स्वीकृति नहीं दे देता। वैकल्पिक लोक-निर्णय का अर्थ यह है कि यदि मतदाताओं की एक निश्चित संख्या विधानमंडल द्वारा पारित किसी विधि पर लोक-निर्णय की माँग करती है तो उसे जनता के समक्ष अन्तिम निर्णय के लिये प्रस्तुत किया जाय। स्विट्ज़रलैंड में संघीय विधान मंडल द्वारा पारित सामान्य विधियों तथा १५ वर्ष से अधिक के लिये की गई संधियों के संबंध में वैकल्पिक लोक-निर्णय की व्यवस्था है। यदि ३०,००० मतदाता या ८ कैंटन—किसी विधि या संधि पर लोकनिर्णय की माँग करते हैं तो लोक-निर्णय कराना आवश्यक हो जाता है। परन्तु यदि किसी विधि को पारित करते समय विधान-मंडल उसे 'आवश्यक' (Urgent) घोषित कर देता है तो उस पर लोक-निर्माण नहीं कराया जा सकता। कुछ कैंटनों में सामान्य विधियों पर भी अनिवार्य लोक-निर्णय की व्यवस्था है।

संघीय क्षेत्र में उपक्रम का प्रयोग केवल सांविधानिक संशोधन के लिये ही किया जा सकता है।

उपक्रम दो प्रकार के होते हैं—सविन्यासित उपक्रम (Formulated Initiative) और अविन्यासित उपक्रम (Unformulated Initiative)। सविन्यासित उपक्रम में विधानमंडल के सामने संशोधन का पूर्ण प्रारूप प्रस्तुत किया जाता है। विधान मंडल प्रारूप को बिना किसी परिवर्तन के जनता के समक्ष अन्तिम निर्णय के लिये प्रस्तुत करता है। यदि जनता

उसे स्वीकार कर लेती है तो संविधान में संशोधन हो जाता है। अविन्यासित उपक्रम में विधानमंडल के समक्ष केवल कुछ सिद्धान्त रक्खे जाते हैं जिनसे यदि वह सहमत होता है तो उनके आधार पर संशोधन का प्रारूप तैयार करता है। परन्तु यदि विधानमंडल उन्हें स्वीकृत नहीं करता तो वह उसी दशा में जनता के समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं। यदि जनता उन सिद्धांतों के आधार पर संशोधन करने के पक्ष में अपनी स्वीकृति देती है तो विधानमंडल उनके आधार पर संशोधन के विधेयक का प्रारूप बनाती है और पुनः इस प्रारूप पर लोक-निर्णय कराया जाता है।

इस प्रकार स्विस संविधान में तीन प्रकार की व्यवस्थायें हैं जिनसे जनता विधि-निर्माण में प्रत्यक्ष भाग ले सकती है :

१. सभी सांविधानिक संशोधनों पर **अनिवार्य लोक-निर्णय**

२. सांविधानिक संशोधनों के लिये **उपक्रम**

३. साधारण विधियों तथा १५ वर्ष से अधिक के लिये की गई संधियों पर **वैकल्पिक लोक-निर्णय**

अनिवार्य सांविधानिक लोक-निर्णय

लोक-निर्णय का उपयोग स्विट्ज़रलैंड में अन्य सब देशों से पूर्व हुआ। विलसन के मतानुसार १६ वीं शताब्दी में स्विट्ज़रलैंड के कुछ क्षेत्रों में लोक-निर्णय का उपयोग आरम्भ हो गया था।[1] परन्तु सांविधानिक लोक-निर्णय का प्रारम्भ सर्व-प्रथम अमेरिका के एक राज्य मैसाच्यूसैट्स में हुआ। १७७८ में वहाँ संविधान का प्रारूप जनता के समक्ष प्रस्तुत किया गया जिसे जनता द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया। दो वर्ष पश्चात् एक दूसरा प्रारूप जनता द्वारा स्वीकृत होने के पश्चात संविधान लागू किया गया। इसी प्रकार अमेरिका के एक दूसरे राज्य न्यू हैम्पशायर में १७७९ में जनता ने संविधान का प्रारूप अस्वीकृत कर दिया था। क्रांतिकारी शासन में फ्रांस की जनता के समक्ष भी १७९३ से १८१५ के बीच ६ संविधान जनता के समक्ष प्रस्तुत किये गये और जनता ने उनका अनु-समर्थन किया। इस प्रकार फ्रांस ने अमेरिका के राज्यों का अनुकरण किया। स्विट्ज़रलैंड में सर्व प्रथम १७९८ में हैल्वेटिक गणतंत्र के संविधान में, जो फ्रांसीसी विजेताओं की सम्मति से बना था, संविधान में संशोधन के लिये अनिवार्य सांवि-धानिक लोक-निर्णय की व्यवस्था की गई। यह एक रोचक तथ्य है कि १७९८

---

[1] Wilson, *The State*, p. 399.

का संविधान स्वयं जनता द्वारा स्वीकृत नहीं किया गया था और स्विट्ज़रलैंड में सर्वत्र इसका घोर विरोध किया गया था।

स्विट्ज़रलैंड में सर्वप्रथम १८०३ के संविधान पर लोक-निर्णय कराया गया। इस संविधान के विरोध में मत देने वालों की संख्या इसके पक्ष में मत देने वालों की संख्या से अधिक थी, परन्तु यह संविधान इस तर्क के आधार पर जनता द्वारा अनुमोदित मान लिया गया कि जिन लोगों ने मतदान नहीं किया वह संविधान के समर्थक हैं। १८१५ के सांविधान में न तो सांविधानिक लोक-निर्णय की व्यवस्था ही थी और न वह जनता द्वारा स्वीकृत ही किया गया। १८४८ में नवीन संघीय संविधान के अनुच्छेद ११४ में उसके लागू होने के पूर्व मतदान करने वाले नागरिकों के बहुमत तथा कैंटनों के बहुमत के द्वारा स्वीकृत होने की व्यवस्था थी, और वह जनता द्वारा स्वीकृत हो जाने के बाद ही लागू किया गया। संविधान में संशोधन के लिये भी उसमें अनिवार्य लोक-निर्णय की व्यवस्था की गई थी जो १८७४ में पूर्ण पुनरीक्षण के समय जारी रक्खी गई।

सांविधानिक लोक निर्णय की प्रक्रिया—संविधान का किसी भी समय पूर्ण पुनरीक्षण हो सकता है अथवा उसके किसी भाग में संशोधन किये जा सकते हैं। यदि संघीय सभा के दोनों सदन संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण के पक्ष में हैं तो वह नये संविधान का प्रारूप पारित कर जनता तथा कैंटनों के समक्ष प्रस्तुत कर सकते हैं। मतदाताओं तथा कैंटनों के बहुमत की स्वीकृति प्राप्त करने के बाद ही नया संविधान लागू किया जा सकता है। यदि दोनों सदनों में पूर्ण पुनरीक्षण के प्रश्न पर मतभेद होता है, तो संविधान का पुनरीक्षण किया जाय या नहीं यह प्रश्न जनता के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। स्विस जनता के मतदान करने वाले भाग के बहुमत का निर्णय यदि संविधान के पुनरीक्षण के पक्ष में होता है तो दोनों सदनों का पुनः निर्वाचन किया जाता है और नव निर्वाचित सदन संविधान का प्रारूप बनाकर जनता तथा कैंटनों के समक्ष प्रस्तुत करते हैं। संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण अब तक केवल एक बार हुआ है। संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण ५०,००० स्विस नागरिकों की प्रार्थना पर भी किया जा सकता है, परन्तु उसकी प्रक्रिया पर हम उपक्रम का अध्ययन करते समय विचार करेंगे।

संविधान के किसी भाग का संशोधन भी दो प्रकार से हो सकता है। या तो स्विस नागरिक उपक्रम के द्वारा संशोधन की माँग कर सकते हैं या साधारण विधि-निर्माण पद्धति से ही संविधान में संशोधन का प्रस्ताव पारित किया जा सकता है। उपक्रम की पद्धति पर हम आगे विचार करेंगे। जब संघीय सभा के

दोनों सदन संशोधन का प्रस्ताव पारित कर देते हैं तो वह स्विस जनता व कैंटनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। उनके अनुमोदन के बिना संविधान में संशोधन नहीं हो सकता। इससे स्पष्ट ही है कि संविधान में संशोधन के लिये जनता तथा कैंटनों दोनों की ही सहमति अनिवार्य है।

अनिवार्य सांविधानिक लोक-निर्णय का व्यवहार में प्रयोग

स्विस संविधान की विशेषताओं का वर्णन करते समय हम उल्लेख कर चुके हैं कि स्विस-संविधान अनम्य वर्ग के संविधानों में है। परन्तु यदि हम स्विस संविधान में हुए संशोधनों की सूची पर दृष्टि डालते हैं तो हम इसके विपरीत परिणाम पर पहुँचते हैं। व्हीर ने इसी तथ्य पर अपना मत प्रकट करते हुए कहा है कि यदि स्विस संविधान अनम्य है तो स्विस जनता नमनशील है[1]। नीचे संविधान में हुए संशोधनों तथा संशोधन के अन्य अस्वीकृत प्रस्तावों की संख्याएँ दी हुई हैं: (यह केवल ऐसे संशोधनों की संख्याएँ हैं जो विधान मंडल द्वारा प्रस्तुत किये गये थे। ऐसे संशोधनों पर जो उपक्रम पद्धति द्वारा प्रारंभ हुए हम आगे विचार करेंगे।)

समय	प्रस्तावित संशोधनों की संख्या	स्वीकृत संशोधनों की संख्या	स्वीकृत संशोधनों का प्रतिशत
१८४८-१८७४	११	३	२७·३%
१८७५-१९१३	२०	१४	७०%
१९१४-१९५२	३०	२६	८६·७%
पूर्ण संख्या	६१	४३	७०·५%

इन संख्याओं से यह स्पष्ट है कि जब विधानमंडल ने देश के संविधान में संशोधन के प्रस्ताव का सूत्रपात किया है तो अधिकतर उसे जनता का अनुसमर्थन प्राप्त हो गया है। केवल एक बार संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण किया गया, शेष सभी स्वीकृत संशोधन आंशिक (Partial) थे। इनमें सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण १८७४ का संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण ही है जिससे संघीय शासन की शक्तियों में पर्याप्त वृद्धि हुई। बहुत से आंशिक संशोधनों से भी संघीय शासन का अधिकार-

[1] "If the constitution is rigid, the Swiss people are flexible."—Wheare, *Federal Government*, p. 223.

क्षेत्र विस्तृत हुआ है। एक संशोधन के द्वारा यहूदियों को अन्य नागरिकों के बराबर राजनीतिक अधिकार प्रदान किये गये। १८९० के एक संशोधन से श्रमिकों के लिये बीमारी तथा दुर्घटना संबंधी बीमा की व्यवस्था की गई। अन्य संशोधनों से संघीय शासन को फ़ौजदारी तथा दीवानी कानूनों में अनुरूपता लाने की व्यवस्था की गई तथा संघीय प्रशासनीय न्यायालय का निर्माण किया गया। सामान्यतः जनता ऐसे प्रस्तावों को स्वीकृत नहीं करती जिनमें करों में वृद्धि की व्यवस्था की जाती है, परन्तु स्विस जनता ने १९१५ के संशोधन द्वारा संघीय शासन को युद्ध-कर लगाने का अस्थायी अधिकार दिया और १९१८ के एक संशोधन से उसे प्रत्यक्ष कर लगाने का अधिकार दिया। १९३९ में विश्व-युद्ध की आशंका उपस्थित होने पर राष्ट्रीय प्रतिरक्षा (Defence) के संबंध में विशेष व्यवस्था की गई। १९३८ में रोमांश भाषा को स्विट्ज़रलैंड की राष्ट्र-भाषा घोषित करने के लिये संविधान में संशोधन किया गया। लोक-निर्णय में इस संशोधन के पक्ष में ५ लाख ७४ हज़ार मत पड़े जब कि इसके विपक्ष में केवल ५२ हज़ार लोगों ने मत दिया। इस प्रस्ताव को सभी कैंटनों तथा अर्द्ध कैंटनों ने भी अनुमोदित किया। इससे स्पष्ट है कि स्विट्ज़रलैंड में अल्पसंख्यकों के हित का कितना ध्यान रक्खा जाता है और वहाँ जनता के किसी भाग में दूसरे भाग पर मनमाना शासन करने की प्रवृत्ति नहीं है।

सांविधानिक उपक्रम

लोक-निर्णय की तुलना में स्विट्ज़रलैंड में उपक्रम का प्रारम्भ बाद में हुआ। १८३० में नागरिक अधिकारों की प्राप्ति के लिये जो आन्दोलन प्रारंभ हुआ था वह विद्रोहों की शान्ति के साथ समाप्त नहीं हुआ। सर्वप्रथम वौड (Vaud) नामक कैंटन ने १८४५ में उपक्रम को अपनाया। इसके बाद कुछ अन्य कैंटनों ने भी इसे अपनाया। १८४८ में संघीय संविधान के निर्माताओं ने इससे प्रभावित हो कर सांविधानिक संशोधनों के लिये उपक्रम की व्यवस्था की। अनुच्छेद ६ में कैंटनों के संविधानों में संघीय शासन की प्रत्याभूति प्राप्त करने के लिये जिन लक्षणों को आवश्यक बताया गया है उनमें एक यह भी है कि कैंटनों के संविधानों में, जब भी नागरिकों का पूर्ण बहुमत माँग करे, संशोधन किया जा सके। इस कारण न केवल संघीय संविधान में, प्रत्युत सभी कैंटनों के संविधानों में सांविधानिक उपक्रम की व्यवस्था है।

सांविधानिक उपक्रम की प्रक्रिया—उपक्रम के सविन्यासित तथा अविन्यासित रूपों पर हम इसके पूर्व विचार कर चुके हैं। यहाँ इतना ही उल्लेख करना पर्याप्त

होगा कि संविधान में ५०,००० स्विस नागरिकों को संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण या उसके कुछ अनुच्छेदों में संशोधन की माँग करने का अधिकार दिया गया है। यदि प्रस्ताव में पूर्ण पुनरीक्षण की माँग की गई है और जनता उसके पक्ष में निर्णय देती है तो संघीय सभा के दोनों सदनों का पुनः निर्वाचन होता है और नवनिर्वाचित सदस्य नये संविधान का प्रारूप बना कर जनता के समक्ष प्रस्तुत करते हैं। यदि प्रस्ताव में केवल आंशिक पुनरीक्षण की माँग की गई है तो विधान मंडल संशोधन के पक्ष में न होने की दशा में या तो जनता से उसको अस्वीकृत करने की सिफारिश कर सकता है या संशोधन का एक दूसरा प्रारूप तैयार कर प्रारंभिक प्रस्ताव के साथ ही जनता तथा कैंटनों के समक्ष प्रस्तुत करता है। विधानमंडल के संशोधन के पक्ष में होने की दशा में वह प्रस्ताव जनता तथा कैंटनों के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। ऊपर वर्णन की गई सभी दशाओं में अन्तिम निर्णय मतदान करने वाले नागरिकों तथा कैंटनों दोनों के बहुमत द्वारा किया जाता है।

१८४८ तथा १८७४ के संविधानों में इस बात का स्पष्ट उल्लेख नहीं था कि उपक्रम के द्वारा जनता केवल पूर्ण पुनरीक्षण के प्रस्ताव का ही सूत्रपात कर सकती है या संविधान के केवल किसी विशेष भाग के संशोधन का भी। १८७९ में संघीय सभा ने यह मत प्रकट किया कि जनता केवल संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण के प्रस्तावों का ही सूत्रपात कर सकती है। परन्तु इसके विरुद्ध प्रबल आन्दोलन हुआ और १८९१ में संविधान में संशोधन कर स्पष्ट रूप से ५०,००० नागरिकों को संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण या उसके किसी विशेष भाग में संशोधन के प्रस्ताव का सूत्रपात करने का अधिकार दिया गया।

उपक्रम के प्रस्ताव पर हस्ताक्षर करने के लिये स्विट्ज़रलैंड में उचित व्यवस्था की गई है। कम्यून के एक अधिकारी के समक्ष जा कर हस्ताक्षर किये जाते हैं और नागरिकों को अपने मताधिकार संबंधी प्रमाण देना पड़ता है। झूठे हस्ताक्षर करने वाले को पकड़े जाने पर कड़ा दंड दिया जाता है।

हम इस तथ्य का उल्लेख कर चुके हैं कि संघीय संविधान में जनता को साधारण विधियाँ उपक्रम द्वारा प्रस्तावित करने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इसका कारण यही है कि स्विट्ज़रलैंड में संघीय शासन पद्धति है। यदि उपक्रम द्वारा विधेयक प्रस्तावित करने का अधिकार केवल मतदाताओं की एक निश्चित संख्या को दिया जाता है और कैंटनों को नहीं तो यह संघीय सिद्धान्त के प्रतिकूल होगा। यदि यह अधिकार मतदाताओं और कैंटनों दोनों को दे दिया जाता है

तो साधारण विधियों और सांविधानिक संशोधनों में कोई अन्तर शेष नहीं रह जाएगा।

सांविधानिक उपक्रम का व्यवहार में प्रयोग

सांविधानिक लोक-निर्णय के द्वारा जनता संविधान में होने वाले किसी संशोधन को रोक सकती है, परन्तु यह केवल निषेधात्मक (Negative) कृत्य है। सांविधानिक उपक्रम इसी का पूरक है जिसके द्वारा जनता संविधान में इच्छित संशोधन करा सकती है। नीचे ऐसे सांविधानिक संशोधनों का विवरण है जो स्वयं मतदाताओं की एक निश्चित संख्या द्वारा प्रस्तुत किये गये थे।

समय	उपक्रम द्वारा प्रस्तावित संशोधनों की संख्या	स्वीकृत संशोधनों की संख्या	स्वीकृत संशोधनों का प्रतिशत
१८४८-१८७४	—	—	—
१८७५-१९१३	१०	३	३३.३
१९१४-१९५२	३३	७	२१.२
पूर्ण संख्या	४३	१०	२३.४

इसके पूर्व हम देख चुके हैं कि सांविधानिक-लोकनिर्णय में विधान मंडल द्वारा प्रस्तुत संशोधनों के प्रस्तावों का एक बड़ा भाग जनता तथा कैंटनों दोनों के बहुमत द्वारा स्वीकृत कर लिया गया। परन्तु उपक्रम द्वारा प्रस्तावित संशोधनों में से अधिकांश जनता द्वारा अस्वीकृत कर दिये गये। स्वीकृत संशोधन उपक्रम द्वारा प्रस्तावित संशोधनों की एक चौथाई संख्या से भी कम हैं।

उपक्रम द्वारा प्रस्तावित संशोधनों की इतनी बड़ी संख्या के अस्वीकृत किये जाने के कारणों पर विचार करने के पूर्व यह आवश्यक है कि हम संक्षेप में प्रस्तावित संशोधनों के स्वरूप पर विचार करें। उपक्रम द्वारा प्रस्तावित संशोधनों में स्वीकृत होने वाले सर्वप्रथम संशोधन (१८९१) में पशुओं का वध करने से पूर्व उन्हें अचेत करने की व्यवस्था की गई थी। यह संशोधन यहूदियों के धार्मिक विश्वासों के प्रतिकूल था। इसी कारण स्विस संविधान पर टिप्पणी करने वाले प्रारंभिक लेखकों ने उपक्रम पद्धति की ही कड़ी आलोचना की है। इसके बाद कुछ महत्त्व-पूर्ण संशोधनों के प्रस्ताव जनता द्वारा अस्वीकृत कर दिये गये। इन प्रस्तावों में राष्ट्रीय परिषद का अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर निर्वाचन, संघीय परिषद

के सदस्यों का जनता द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन, तथा राष्ट्रीय परिषद के स्थानों का निवासियों के बजाय नागरिकों की संख्या के आधार पर वितरण, करने की व्यवस्था की माँग की गई थी। एक अन्य महत्त्वपूर्ण प्रस्ताव द्वारा नागरिकों को 'कार्य प्राप्त करने के अधिकार' (Right to work) की प्रत्याभूति की माँग की गई थी। इनसे स्पष्ट है कि स्विस जनता न तो नारों से आकर्षित होकर मत-दान करती है और न अकारण ही वर्तमान व्यवस्था में संशोधनों की स्वीकृति देती है।

राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर कराने की माँग १९०८ में पुनः उपक्रम द्वारा की गई, परन्तु जनता ने स्वीकृति न दी। १९१८ में जब पुनः उपक्रम के द्वारा वही माँग की गई तो उसे मतदाताओं तथा कैंटनों दोनों का बहुमत प्राप्त हो गया और इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड में राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों का निर्वाचन अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर होने लगा।

१९०८ में उपक्रम द्वारा प्रस्तावित एक संशोधन स्वीकृत कर लिया गया जिस के अनुसार सारे देश में मादक रूप में संखिया (absinthe) का उत्पादन तथा विक्रय अपराध घोषित कर दिया गया। १९२० के एक संशोधन द्वारा जुआ-गृहों पर प्रतिबंध लगा दिया गया। परन्तु १९२८ के एक संशोधन द्वारा इस प्रतिबंध से कुछ छूट दे दी गई। यह ऐसे कार्य हैं जो साधारण विधि द्वारा किये जा सकते हैं, परन्तु संघीय संविधान में साधारण विधियों के लिये उपक्रम की व्यवस्था न होने के कारण संविधान में संशोधन का आश्रय लेना पड़ा।

१९३५ में संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण का उपक्रम द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव अस्वीकृत कर दिया गया। इसके पश्चात् कुछ अन्य महत्त्वपूर्ण संशोधनों के प्रस्ताव अस्वीकृत कर दिये गये, जैसे संघीय न्यायालय को विधियों तथा आज्ञाप्तियों की वैधता पर निर्णय करने का अधिकार देने का प्रस्ताव (१९३९), राष्ट्रीय परिषद् की रचना में परिवर्तन करने का प्रस्ताव (१९४२), संघीय परिषद की सदस्य संख्या में वृद्धि करने तथा उनका निर्वाचन जनता द्वारा करने की व्यवस्था की माँग करने वाला प्रस्ताव (१९४२), आदि। १९४६ में एक बार पुनः 'कार्य प्राप्त करने के अधिकार' की माँग करने वाला एक प्रस्ताव बहुत बड़े बहुमत से अस्वीकृत कर दिया गया।

परन्तु इस से यह न समझना चाहिये कि स्विस जनता पूर्ण-रूपेण रूढ़िवादी

है और कोई परिवर्तन चाहती ही नहीं। चार बार संघीय सभा द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव के पक्ष में उपक्रम द्वारा प्रस्तावित संशोधन का प्रस्ताव वापस ले लिया गया। इसके बाद संघीय सभा के प्रस्ताव पर जनता तथा कैंटनों का मत लिया गया और चार में से तीन संशोधन दोनों के द्वारा स्वीकृत कर लिये गये। १९२१ में एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण संशोधन उपक्रम द्वारा प्रस्तावित किया गया और जनता तथा कैंटनों दोनों के द्वारा स्वीकृत कर लिया गया। इस संशोधन के द्वारा यह व्यवस्था की गई कि विदेशों से अनिश्चित काल या १५ वर्ष से अधिक के लिये की जाने वाली सभी संधियों पर ३०,००० नागरिकों या ८ कैंटनों के द्वारा माँग किये जाने पर लोक-निर्णय होना आवश्यक है। इससे यह प्रमाणित होता है कि आवश्यकता समझने पर जनता उपक्रम द्वारा प्रस्तावित संशोधनों की भी स्वीकृति देती है। परन्तु वह अधिकतर विधान मंडल के निर्णय को ही मान्यता देती है।

१९३५ से १९५२ तक अर्थात् १८ वर्षों में १६ बार उपक्रम द्वारा संविधान में संशोधन की माँग की गई। यह सत्य है कि इनमें से केवल २ प्रस्ताव ही स्वीकृत हो सके, परन्तु इससे यह सिद्ध होता है कि जनता अपने अधिकारों के ~ति जागरूक है और विधान मंडल के सदस्यों पर ही आश्रित नहीं है। यदि मतदाताओं का एक महत्त्वपूर्ण भाग संविधान में संशोधन की आवश्यकता समझता है तो वह अपना मत समस्त जनता के समक्ष निर्णय के लिये रख सकता है। यद्यपि संविधान में केवल ५०,००० नागरिकों को ही उपक्रम के द्वारा संशोधन के प्रस्ताव का सूत्रपात करने का अधिकार दिया गया है; परन्तु कभी-कभी इसके कई गुने नागरिक उपक्रम की याचिका (Petition) पर हस्ताक्षर करते हैं। १९४६ में उपक्रम की एक याचिका पर हस्ताक्षर करने वालों की संख्या ३८४,-७६० तक पहुँच गई थी। परन्तु अधिक नागरिकों के हस्ताक्षर किसी प्रस्तावित संशोधन की सफलता के सूचक नहीं हैं। १९४६ के जिस प्रस्ताव का अभी हमने उल्लेख किया है वही जनता तथा कैंटनों दोनों के बहुत बड़े बहुमत से अस्वीकृत कर दिया गया।

उपक्रम के रूप में स्विस नागरिकों के हाथ में एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण शक्ति दे दी गई है। बर्नी (Berney) ने इसी का विवेचन करते हुए लिखा है, "उपक्रम के द्वारा स्विस जनता सभी मामलों में अपने ऊपर स्वतंत्रता से शासन कर सकती है। वह विधियाँ बना सकती है, दंड संहिता (Penal code) अंगीकृत कर सकती है; विदेशियों को नागरिक बना सकती है, दंडित अपराधियों

को क्षमा कर सकती है, ऋण ले सकती है, राष्ट्रीय ऋण को परिवर्तित कर सकती है, आर्थिक सहायता प्रदान कर सकती है, संधियाँ कर सकती है, करों को समाप्त कर सकती है, विवादों पर विचार कर सकती है, निर्णय दे सकती है, किसी न्यायालय के निर्णय को उलट सकती है, किसी नागरिक को मृत्यु दंड दे सकती है, आदि, आदि। वह कोई भी निर्णय केवल इस शर्त पर कर सकती है कि वह उसे संविधान में स्थान दे।"[1] परन्तु इतनी विस्तृत शक्तियों की स्वामिनी होते हुए भी वह उनका प्रयोग अत्यंत सावधानी से करती है।

वैकल्पिक लोक-निर्णय (Optional Referendum)

साधारण विधियों पर लोक-निर्णय का उपयोग सर्वप्रथम स्विट्ज़रलैंड में ही प्रारम्भ हुआ। १६ वीं शताब्दि में स्विट्ज़रलैंड में इसका प्रयोग होता था।[2] ग्राबन्डन (Graubunden) और वैलेस (Valais) कैंटनों में 'कैंटन सभा' के सभी सदस्यों को प्रत्येक महत्त्वपूर्ण प्रश्न पर अपने-अपने क्षेत्रों का परामर्श लेना पड़ता था। यह लोक-निर्णय का प्रारम्भिक रूप था जिसके अनुसार प्रतिनिधि बिना अपने निर्वाचकों के आदेश के कुछ नहीं कर सकते थे। अपने वर्तमान रूप में स्विट्ज़रलैंड में वैकल्पिक लोक-निर्णय की व्यवस्था १८३१ में प्रारम्भ हुई। सैंट गालन (St. Gallen) नामक कैंटन के संविधान में यह व्यवस्था की गई कि यदि मतदाताओं की एक निश्चित संख्या किसी विधि पर लोक-निर्णय की माँग करे तो उस विधि को अन्तिम निर्णय के लिये जनता के समक्ष प्रस्तुत किया जाना आवश्यक है। धीरे-धीरे अन्य कैंटनों ने भी वैकल्पिक लोक-निर्णय पद्धति को स्वीकार कर लिया। १८४८ के नवीन संघीय संविधान में अनिवार्य-सांविधानिक लोक-निर्णय की व्यवस्था तो की गई, परन्तु साधारण विधियों पर वैकल्पिक लोक निर्णय की व्यवस्था १८७४ में संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण के समय ही की गई।

---

[1] "By means of the intiative the Swiss people can govern itself freely in all matters. It can make laws, adopt a penal code, naturalise aliens, pardonthe condemned, contract loans, convert the national debt, grant subsidies, conclude treaties, abolish taxes, try disputes, pronounce judgment, quash thes entence of a court, condemn a citizen to death, etc. It can take any decision whatever, upon the sole condition that it inscribes it in the constitution."—J. Berney as quoted by Bonjour in his *Real Democracy in Operation*, pp. 124-125.

[2] Wilson, *The State*, p. 399.

१९२१ में एक सांविधानिक संशोधन के द्वारा ३०,००० मतदाताओं या ८ कैंटनों को अनिश्चित समय या १५ वर्ष से अधिक के लिये विदेशों से की गई संधियों पर लोक-निर्णय की माँग करने का अधिकार दिया गया।

वैकल्पिक-लोक-निर्णय की प्रक्रिया

कोई भी विधेयक संघीय सभा के दोनों सदनों द्वारा पारित हो जाने पर आधिकारिक-सूचना पत्र 'फ्यूल फ़ीडरेल' (Feuille Federale) में प्रकाशित किया जाता है। प्रकाशन के बाद ९० दिन तक वह विधि लागू नहीं की जाती। इस ९० दिन के समय में ३०,००० मतदाता या ८ कैंटन इस विधि पर लोक-निर्णय की माँग कर सकते हैं। यदि ऐसी माँग नहीं की जाती तो ९० दिन की अवधि की समाप्ति के बाद वह विधि लागू कर दी जाती है। यदि लोक-निर्णय की माँग की जाती है तो विधि जनता के समक्ष प्रस्तुत कर दी जाती है और मतदान करने वाले नागरिकों के बहुमत का निर्णय इस संबंध में अंतिम होता है।

हम इसके पूर्व उल्लेख कर चुके हैं कि यदि संघीय सभा किसी आज्ञप्ति (decree) को पारित करते समय 'आवश्यक' (urgent) घोषित कर देती है तो उस पर वैकल्पिक-लोक निर्णय व्यवस्था लागू नहीं होती। १९४९ में संविधान में किये गये संशोधन से ऐसी आज्ञप्तियों पर एक प्रतिबंध लगा दिया गया ह। यदि ३०,००० मतदाता या ८ कैंटन ऐसी किसी आज्ञप्ति पर लोक-निर्णय की माँग करते हैं तो वह बिना जनता की स्वीकृति प्राप्त किये अधिक से अधिक एक वर्ष तक लागू रह सकती है। यदि जनता एक वर्ष की समाप्ति के पूर्व ही अपनी स्वीकृति दे देती है तो वह अधिक समय तक लागू रह सकती है।

वैकल्पिक लोक-निर्णय का व्यावहारिक प्रयोग—१८७४ में संविधान में वैकल्पिक लोक-निर्णय की व्यवस्था किये जाने के बाद से १९५४ तक केवल ६३ विधियों पर लोक-निर्णय की माँग की गई। इनमें से २३ जनता द्वारा स्वीकृत कर लिये गये और शेष ४० अस्वीकृत। इन संख्याओं से ऐसा भासित होता है कि लोक-निर्णय के लिये प्रस्तुत की जाने वाली अधिकांश विधियाँ जनता द्वारा अस्वीकृत कर दी जाती हैं। परन्तु हमें यह ध्यान रखना चाहिये कि ऐसी विधियों की संख्या बहुत अधिक है जिन पर जनता द्वारा लोक-निर्णय की माँग नहीं की गई। ऐसी विधियों की संख्या ५०० से अधिक है। इस प्रकार केवल विधियों के नवें भाग पर ही लोक-निर्णय की माँग की गई। यह संख्या किसी प्रकार भी अधिक नहीं कही जा सकती। लोक-निर्णय की माँग किये जाने योग्य विधियों में से

जनता द्वारा अस्वीकृत की जाने वाली विधियों की संख्या लगभग ७ प्रतिशत है। इससे यह सिद्ध होता है कि स्विस नागरिक अपने अधिकारों का प्रयोग अत्यंत सावधानी के साथ करते हैं और अकारण ही विधान-मंडल द्वारा पारित विधियों पर न तो लोक-निर्णय की माँग ही करते हैं और न मतदान में उन्हें अस्वीकृत करते हैं। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि वैकल्पिक लोक-निर्णय की व्यवस्था किये जाने के बाद १० वर्षों में ही १३ विधियों पर लोक-निर्णय की माँग की गई। परन्तु बाद में ५४ वर्षों में केवल ३२ विधियों पर ही लोक-निर्णय की माँग की गई। इस प्रकार जनता की प्रवृत्ति विधान मंडल के निर्णयों को स्वीकार करने के पक्ष में ही है।

१९२१ में १५ वर्षों से अधिक के लिये की गई संधियों पर लोक-निर्णय की माँग करने का अधिकार प्राप्त होने के बाद इसका प्रयोग केवल एक बार किया गया। १९२३ में फ्रांस तथा स्विस संघीय शासन में हुई एक संधि के अनुसार स्विट्ज़रलैंड ने फ्रांस के कुछ क्षेत्रों पर अपने १८१५ में प्राप्त अधिकारों का अंत स्वीकार कर लिया था। परन्तु स्विस जनता ने लोक-निर्णय में इसके विरुद्ध मत दिया। इसके बाद अब तक लगभग २३ ऐसी संधियाँ हुईं जिन पर लोक-निर्णय की माँग की जा सकती थी, परन्तु ऐसी माँग नहीं की गई।

ऐसी विधियों की संख्या बहुत अधिक है जिनको संघीय सभा ने पारित करते समय 'आवश्यक' घोषित कर दिया, जिसके कारण उन पर लोक-निर्णय की माँग नहीं की जा सकती थी। विशेषत: विश्व-युद्धों तथा आर्थिक संकट के काल में पारित ऐसी विधियों की संख्या पर्याप्त है। परन्तु १९४९ के संशोधन के बाद अब इस प्रकार किसी विधि को 'आवश्यक' घोषित कर देने से उसे केवल एक वर्ष तक लोक-निर्णय से बचाया जा सकता है। इसी कारण इस संशोधन को 'प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की ओर वापसी' वाला संशोधन कहते हैं।

जनता द्वारा अस्वीकृत किये जाने वाले अधिकांश विधेयक ऐसे थे जिनसे शासन-व्यय में वृद्धि की संभावना थी। स्विस जनता सादगी पसंद करती है और हर कार्य में कम से कम व्यय चाहती है। कुछ विधेयक ऐसे भी थे जिनमें शासकीय अधिकारियों की शक्तियों में वृद्धि की संभावना थी। ऐसे विधेयक स्विस जनता की स्वातंत्र्य-भावना को ठेस पहुँचाते हैं और इसी कारण उनको जन-स्वीकृति प्राप्त करने में कठिनाई होती है। कुछ विधेयक इस कारण भी अस्वीकृत हो गये कि उनके समर्थक मतदान करने गये ही नहीं जब कि उनके विरोधियों ने कम संख्या में होते हुए भी मतदान में भाग लिया।

परिपाटी के अनुसार वार्षिक आय-व्यय (Budget), आवश्यक कार्यों के लिये आर्थिक सहायता, शासन के विभिन्न अंगों में क्षमता संबंधी विवादों पर संघीय सभा के निर्णय तथा अन्य प्रस्ताव जो विशेष मामलों से संबंधित होते हैं, युद्ध के लिये विशेष व्यवस्थाओं, आदि पर लोक-निर्णय की माँग नहीं की जाती। विदेशों से की गई संधियों पर भी लोक-निर्णय की माँग नहीं की जाती। इसका अपवाद केवल १९२३ की संधि है।

कैंटनों में लोक-निर्णय तथा उपक्रम का प्रयोग

स्विस संघीय संविधान के अनुच्छेद ६ के अनुसार किसी कैंटन के संविधान को संघीय प्रत्याभूति(Guarantee) तभी प्राप्त होती है जब उसमें सांविधानिक लोक-निर्णय की व्यवस्था हो। प्रत्येक कैंटन संघीय प्रत्याभूति प्राप्त करने के लिये बाध्य है। इस कारण सभी कैंटनों तथा अर्द्ध कैंटनों के संविधानों में सांविधानिक लोक-निर्णय की व्यवस्था है, अर्थात् उनमें तब तक कोई संशोधन नहीं किया जा सकता। जब तक जनता उसे स्वीकार न कर ले।

जेनेवा के अतिरिक्त अन्य सभी कैंटनों के संविधानों में सांविधानिक उपक्रम की व्यवस्था है। संघीय संविधान में साधारण विधियों के लिये उपक्रम-पद्धति की व्यवस्था नहीं है परन्तु कैंटनों में इसका प्रयोग साधारण विधियों को प्रस्तुत करने के लिये भी किया जाता है। प्रत्येक कैंटन में उपक्रम द्वारा कोई विधेयक प्रस्तावित करने के लिये आवश्यक मतदाताओं की संख्या भिन्न-भिन्न है। कैंटनों में भी उपक्रम के सविन्यासित तथा अविन्यासित दोनों ही रूपों का प्रयोग होता है।

स्विट्ज़रलैंड के ११ कैंटनों में सभी विधियों के लिये अनिवार्य-लोकनिर्णय की व्यवस्था है। इन कैंटनों में ज्यूरिख, बर्न, उरी, वैलेस आदि प्रमुख हैं। इन कैंटनों में विधान मंडल द्वारा पारित कोई भी विधि तब तक लागू नहीं की जा सकती जब तक लोक-निर्णय के द्वारा जनता उसे स्वीकृत नहीं कर लेती। ९ कैंटनों के संविधानों में संघीय संविधान की भाँति वैकल्पिक लोक-निर्णय की व्यवस्था है, अर्थात् कैंटन के विधान मंडल द्वारा पारित किसी भी विधेयक पर मतदाताओं की एक निश्चित संख्या लोक-निर्णय की माँग कर सकती है। इन कैंटनों में वौड, टिचिनो, फ्राइबर्ग प्रमुख हैं। ५ कैंटनों में लैंड्सजीमिंडे द्वारा विधियाँ बनाई जाने के कारण लोक-निर्णय की आवश्यकता ही शेष नहीं रह जाती, या हम यह कह सकते हैं कि विधि-निर्माण तथा लोक-निर्णय साथ

ही साथ होते हैं। लैंड्सजीमिंडे वाले कैंटनों के नाम ग्लेरस, ऑब्वाल्डन, निडवाल्डन, एपेंज़िल आउटर रोड्ज़ तथा एपेंजिल इन्टीरियर रोड्ज़ हैं। इन कैंटनों की शासन-व्यवस्था प्रातिनिधिक न होकर पूर्ण-रूपेण प्रजातांत्रिक है। इन कैंटनों की शासन व्यवस्था का वर्णन अगले अध्याय में किया गया है। कुछ कैंटनों में वित्तीय लोक-निर्णय की भी व्यवस्था है। इसके अनुसार यदि शासन का व्यय एक निश्चित सीमा से अधिक होता है तो लोक-निर्णय द्वारा जनता की स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है। कुछ कैंटनों में वित्तीय लोक-निर्णय अनिवार्य है तथा कुछ में यह वैकल्पिक है।

स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के व्यवहार संबंधी निष्कर्ष—पिछले पृष्ठों में लोक-निर्णय तथा उपक्रम के व्यावहारिक प्रयोग से हम निम्न निष्कर्षों पर पहुँचते हैं:

१. स्विस संविधान में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के जिन उपकरणों की व्यवस्था है, स्विस नागरिक उनका पूर्ण उपयोग करते हैं। स्विस संविधान में प्रस्तावित तथा स्वीकृत संशोधनों की संख्या पर दृष्टि डालने से ऐसा प्रतीत होता है कि इन उपकरणों का दुरुपयोग किया गया है, परन्तु यदि हम अन्य राज्यों से, जहाँ प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों की व्यवस्था है, स्विट्ज़रलैंड की तुलना करें तो अपना मत असंगत प्रतीत होगा। संयुक्त राज्य अमेरिका के ओहियो (Ohio) नामक राज्य में एक वर्ष में संविधान में ४२ संशोधन प्रस्तावित किये गये। इसी प्रकार अमेरिका के दूसरे राज्य कैलिफ़ोर्निया में एक वर्ष में ३१ सांविधानिक संशोधन प्रस्तावित किये गए। इसके विपरीत स्विट्ज़रलैंड में १८४८ से १९५२ तक संविधान में १०३ संशोधन ही प्रस्तावित किये गए। इसी प्रकार स्विट्ज़रलैंड में विधान मंडल द्वारा पारित विधियों में से केवल लगभग १० प्रतिशत पर ही लोक-निर्णय की माँग की गई। इससे स्पष्ट होता है कि स्विस जनता में अकारण ही विधान मंडल का विरोध करने की प्रवृत्ति नहीं है।

२. विधान मंडल द्वारा पारित विधियों में से बहुत कम पर लोक-निर्णय की माँग की गई; परन्तु जब ऐसी माँग की गई तब अधिकतर जनता ने प्रस्तुत विधियों को अस्वीकृत कर दिया। इससे प्रकट होता है कि समय-समय पर विधियाँ पारित करते समय विधान मंडल जनता की भावनाओं का प्रतिनिधित्व नहीं करता। स्विट्ज़रलैंड में न तो इंग्लैंड की भाँति कोई सम्राट् है जो विधान मंडल द्वारा पारित विधियों पर पुनः विचार करने का अनुरोध कर सके और न अमेरिका की भाँति कोई राष्ट्रपति जो अपने अभिषेधाधिकार के द्वारा विधान

मंडल को सुझाव दे सके। इस कारण लोक-निर्णय ने लोकाभिषेध (People's veto) के रूप में सफलता पाई है।

३. विधान मंडल के उन सदस्यों को, जिनके द्वारा प्रस्तुत विधेयक लोक-निर्णय में जनता ने अस्वीकृत कर दिये, कभी उनके राजनीतिक विचारों के कारण दंडित नहीं किया गया। उनके द्वारा प्रस्तुत विधेयक को अस्वीकृत करने के बाद भी अगले निर्वाचन में उन्हें सामान्यतः पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है।

४. सामान्यतः जनता ने लोक-निर्णय में ऐसे विधेयकों को अस्वीकृत किया जो अतिवादियों (Extremists) के द्वारा प्रस्तुत किये गये थे। वह केवल आकर्षक नारों से आकृष्ट नहीं होती। इसका उदाहरण 'कार्य पाने का अधिकार' (Right of work) संबंधी संशोधन है जो समाजवादियों द्वारा १८९४ तथा १९४६ में प्रस्तुत किया गया; परन्तु दोनों ही बार जनता के प्रबल बहुमत द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया। कर-भार में वृद्धि तथा पुलिस एवं अधिकारियों की शक्तियों में वृद्धि करने वाली विधियाँ भी अधिकतर स्विस जनता ने अस्वीकृत कर दी हैं। परन्तु राष्ट्रीय संकट के काल में उसने सहर्ष करों में वृद्धि स्वीकार कर ली है और शासन के अधिकारों में वृद्धि भी सहन की है।

५. कई बार स्विस जनता ने एक या उससे अधिक बार अस्वीकृत किये हुए प्रस्तावों को बाद में स्वीकृति दे दी है। इन प्रस्तावों का एक उदाहरण राष्ट्रीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन में अनुपाती प्रतिनिधित्व की व्यवस्था करने वाला संशोधन है जो १९०० तथा १९१० में दो बार अस्वीकृत किये जाने के बाद १९१८ में स्वीकृत कर लिया गया। इससे स्पष्ट होता है कि स्विस नागरिक अपने विचारों में आवश्यकता समझने पर परिवर्तन कर लेते हैं।

६. लोक-निर्णय तथा उपक्रम के व्यवहार के कारण स्विट्ज़रलैंड में राजनीतिक दलों का प्रभाव बहुत कम है। जनता किसी विशेष व्यक्ति या दल के प्रभाव में आकर किसी प्रस्ताव पर मत नहीं देती, वरन् उसके गुण-दोषों पर विचार करने के बाद मत देती है।

७. स्विट्ज़रलैंड में लोक-निर्णय की तुलना में उपक्रम को कम सफलता मिली है, ऐसा प्रतीत होता है। उपक्रम द्वारा प्रस्तावित 'सांविधानिक संशोधनों तथा विधेयकों' का एक बड़ा भाग जनता द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया। इसका

कारण यही है कि जनता विधान मंडल तथा संघीय परिषद के सदस्यों को अनुभवी एवं विशेषज्ञ समझती है एवं उनके मत का सम्मान करती है। जब उपक्रम द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव वापस ले लिया गया और उसके स्थान पर संघीय विधान मंडल ने अपना प्रस्ताव जनता के समक्ष निर्णयार्थ रक्खा तो अधिकतर जनता ने विधान मंडल के प्रस्ताव के पक्ष में निर्णय दिया।

८. स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों के उपयोग से जिन दोषों के उत्पन्न होने की आशंका प्रारंभ में लेखकों ने प्रकट की थी वह सत्य सिद्ध नहीं हुई है। लोक-निर्णय तथा उपक्रम स्विस शासन-प्रणाली के आवश्यक अंग बन गए हैं और उनको बिना पूरी प्रणाली में परिवर्तन किये समाप्त नहीं किया जा सकता। निकट भविष्य में स्विट्ज़रलैंड में इन्हें त्यागे जाने की कोई संभावना नहीं है।

लोक-निर्णय की आलोचना—स्विट्ज़रलैंड में लोक-निर्णय के व्यवहार से प्रभावित होकर कई विदेशी लेखकों ने उसका अध्ययन किया और उस पर अपने मत प्रकट किये हैं। कई स्विस लेखकों ने भी लोक-निर्णय पर अपने मत प्रकट किये हैं।

विरोधियों के तर्क—यह कहा गया है कि लोक निर्णय में जनता की वास्तविक इच्छा का पता नहीं चलता। इसका कारण यह है कि बार-बार मतदान होने से नागरिक ऊब जाता है और मतदान में भाग नहीं लेता। इसका परिणाम यह होता है कि कभी-कभी अल्पसंख्यक मत वाले लोग अपनी इच्छानुसार किसी सांविधानिक संशोधन या विधि को स्वीकृत या अस्वीकृत कराने में सफल हो जाते हैं। ऐसे लोक-निर्णयों का उल्लेख किया जा सकता है जिनमें केवल ३०% नागरिकों ने ही भाग लिया। लॉवल ने मतदान में भाग लेने वाले नागरिकों की कम संख्या का उल्लेख करते हुए कहा है कि इन से यह सत्य प्रमाणित होता है कि शासन के किसी भी रूप में संपूर्ण जनता यथार्थ में शासन नहीं कर सकती।[1]

लोक-निर्णय के विपक्ष में एक दूसरा तर्क यह भी दिया गया है कि जनता आजकल की वैधानिक गुत्थियों को नहीं समझ सकती और इस कारण किसी विधि पर अपना मत नहीं दे सकती। स्विस संघीय परिषद के सदस्य वेल्टी (Welti) का कथन है कि वाणिज्य संहिता पर मतदान के पूर्व एक चरवाहे

---

[1] Lowell, *op. cit.*, Vol. II, p. 274.

के हाथ में यह संहिता हो—यह कल्पनातीत प्रतीत होता है।[1] जनता के अज्ञान का लाभ ऐसे वक्ताओं को होता है जो अपने भाषणों से जनता की भावनाओं को उभाड़ते हैं और अपनी स्वार्थसिद्धि करते हैं।

जब कोई विधेयक जनता के समक्ष निर्णय के लिये रक्खा जाता है तो जनता को उस पर केवल 'हाँ' या 'न' कहने का ही अधिकार होता है। यदि कोई नागरिक उस विधेयक के एक विशेष भाग के विरुद्ध है तो वह अपने मत को व्यक्त नहीं कर सकता। इसके विपरीत विधान मंडल में सदस्य भाषणों के द्वारा विचार-विनिमय कर सकते हैं। कुछ लेखकों का यह भी विचार है कि जनता के समक्ष केवल सैद्धान्तिक प्रश्न ही उपस्थित किये जाने चाहिये। परन्तु विवरण के अभाव में ऐसे प्रश्न पर लोक-निर्णय अर्थशून्य हो जाता है।

सर हैनरी मेन का विचार है कि लोक-निर्णय से राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक प्रगति का मार्ग अवरुद्ध होता है। उनका कथन है कि "अन्तोगत्वा स्विस जनता सभी प्रस्तावों को अस्वीकृत कर देती है"।[2] इस कथन का ब्राइस तथा अन्य लेखकों ने प्रतिवाद किया है। परन्तु फाइनर भी स्विस जनता को प्रगति विरोधी मानते हैं। उन्होंने लिखा है कि स्विट्ज़रलैंड में लोक-निर्णय तथा उपक्रम के व्यवहार के आधार पर यह कहा जाता है कि जनता अतिवादी (Radical) सिद्ध नहीं हुई है तथा रूढ़िवादी (Conservative) सिद्ध हुई है। इसका क्या अर्थ है? यह स्पष्ट करता है कि विधान मंडल के सदस्य अपने प्रभुओं (जनता) से आगे थे जो इस प्रकार अप्रगतिवादी सिद्ध हुई।[3]

फ़ाइनर ने एक दूसरा महत्त्वपूर्ण तर्क दिया है। वह प्रश्न करता है कि "लोक-निर्णय के प्रयोग को सीमित क्यों कर दिया गया है।" स्विस संविधान में संघीय सभा को यह अधिकार दिया गया है कि वह विधियों को 'आवश्यक' घोषित

---

[1] "Imagine, a cowherd or a stable-boy with the Commercial Code in his hand going to vote for or against it." —Welti quoted by Bryce in *Modern Democracies*, Vol. I, p. 442. (This the people did when that Code was, after Welti's time, enacted).

[2] "In the long run the Swiss votes 'No' to every proposal." —Sir H. S. Maine, *Popular Government*, p. 97.

[3] Finer, *Theory and Practice of Modern Governments*. Vol. II, p. 945.

कर सकती है। ऐसी विधियाँ जनता के समक्ष निर्णय के लिये नहीं लाई जा सकतीं। इसी प्रकार संधियों, आय-व्ययक आदि को भी जनता के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया जाता। क्या इसका कारण यह नहीं है कि संविधान निर्माता इन महत्त्वपूर्ण विषयों के संबंध में जनता का विश्वास नहीं करते थे?

लोक-निर्णय का प्रभाव यह होता है कि विधान मंडल के सदस्य अपने कर्त्तव्यों के प्रति असावधान हो जाते हैं। इसका कारण यह है कि विधियों के संबंध में उनका उत्तरदायित्व कम हो जाता है। सर मौरिस एमौस के अनुसार लोकाभिषेक (Peoples' Veto) अनिष्टकर है क्योंकि यह जनता के हाथ में उत्तरदायित्व के बिना अधिकार दे देता है।

स्विस विद्वान डिप्ल्वाइजी का मत है कि लोक-निर्णय एक स्पष्ट आदेश देने में असफल रहता है, क्योंकि तथाकथित जनता के निर्णय सहस्रों प्रभावों का परिणाम होते हैं, विचारपूर्ण विवेचना का नहीं।[1] स्विस संघीय परिषद के सदस्य रहने के पश्चात ड्राज ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है।[2] उनका कथन है कि मतदाता बहुधा अपनी सामयिक चित्तवृत्ति से प्रभावित होता है जो यदि फ़सलें संतोषजनक हुई हैं तो अच्छी रहती है और सार्वजनिक जीवन में कोई अरुचिकर घटना होने से ख़राब हो जाती है।

लोक-निर्णय पद्धति से व्यय बहुत अधिक होता है। स्विट्ज़रलैंड में प्रत्येक ऐसी विधि की जो लोक-निर्णय के लिये प्रस्तुत की जाती है कई लाख प्रतियाँ चार भाषाओं में छापी जाती हैं तथा जनता में वितरित की जाती हैं।

लार्ड ब्राइस ने प्रोफ़ेसर हिल्टी के कथन का उल्लेख किया है कि जब उन्होंने एक घाटी के निवासी से पूछा कि उसके सारे गाँव के लोगों ने लोक-निर्णय की माँग पर हस्ताक्षर क्यों कर दिये तो उन्हें बताया गया कि जो व्यक्ति हस्ताक्षर एकत्र करने आया था उसने लोगों को बतलाया कि प्रत्येक हस्ताक्षर के लिये उसे दस सेन्टाइम (Centime) मिलेंगे। अपना कोई मत न होने के कारण गाँव वालों ने दया की भावना से ऐसा परोपकार करने में कोई हानि नहीं समझी जिसमें उनका कुछ व्यय न हो। इससे आलोचकों ने यह निष्कर्ष निकाला है कि लोक-निर्णय में जनता की वास्तविक भावना का पता नहीं चलता और उसके अज्ञान का अनुचित लाभ उठाया जाता है।

[1] Deploige, *The Referendum in Switzerland.*

[2] Droz, quoted by Lowell- *op. cit.*, Vol. II, p. 279

समर्थकों के तर्क

लोक-निर्णय के प्रबल समर्थकों में ब्राइस, एम० बोन्जर तथा कुछ स्विस लेखकों के नाम उल्लेखनीय हैं इनके द्वारा दिये गये तर्क यह हैं।

लोक-निर्णय स्वार्थगत, वर्गगत तथा दलगत विधियों को पारित होने से रोक कर विधान मंडल की त्रुटियों को दूर करता है। विधान मंडल में परस्पर विरोधी दल राष्ट्र के सामने एक दूसरे को हीन सिद्ध करने का प्रयत्न करते हैं। यहाँ तक कि केवल विरोध के लिये एक उपयोगी विधेयक भी अस्वीकृत कर दिया जाता है। लोक-निर्णय प्रातिनिधिक शासन की इस कमी को पूरा करता है।

निर्वाचन के समय नागरिक किसी स्पष्ट प्रश्न पर मत न देकर बहुधा दलगत तथा व्यक्तिगत प्रभाव में आकर मत देते हैं। परन्तु लोक-निर्णय में प्रत्येक प्रश्न निश्चित रूप में जनता के समक्ष आता है और वह उस पर अपना मत व्यक्त कर सकती है। प्रत्येक विधेयक से होने वाले हानि-लाभ पर लोक-निर्णय के समय ही विचार किया जा सकता है सामान्य निर्वाचन के समय नहीं।

विधान मंडल के सदस्यों का निर्वाचन कई वर्ष की लम्बी अवधि के लिये होता है। समय-समय पर लोक-निर्णयों से जनता के विचारों की दिशा का पता चलता रहता है। अन्यथा यह संभव है कि सामान्य निर्वाचन के समय चुने गये प्रतिनिधि कुछ समय बाद जनता के विचारों का प्रतिनिधित्व न करते हों। ऐसी स्थिति में जनता लोक-निर्णय के द्वारा उन्हें अपने विचारों से परिचित करा सकती है और यदि वे उनकी चिंता न करें तो उनकी त्रुटियों को सुधार सकती है।

अधिकांश देशों में जनता विधियों से पूर्ण-रूपेण परिचित नहीं रहती परन्तु कोई अवैध कार्य करने पर उसे दंड का भागी होना पड़ता है। लोक-निर्णय का सबसे बड़ा लाभ यह है कि वह जनता को विधान मंडल द्वारा पारित विधियों से परिचित कराता है। विन्सेंट ने लिखा है कि स्विट्ज़रलैंड में संविधान में प्रत्येक परिवर्तन न केवल वकीलों और राजनीतिज्ञों द्वारा किया गया है वरन् जनता की स्पष्ट स्वीकृति से किया गया है।[1]

लोक-निर्णय के विरुद्ध एक तर्क यह भी दिया जाता है कि इससे विधान मंडल का उत्तरदायित्व कम हो जाता है और विधान मंडल के सदस्य असावधान हो जाते हैं। स्विस लेखक तथा संघीय सभा के सदस्य कर्टी (Curti) का कथन है कि लोक-निर्णय ने जनहित के कार्यों में बाधा नहीं पहुँचाई, वरन् केवल चेतावनी

[1] Vincent, J. M., *Government in Switzerland.*

के रूप में हमारे सामने उपस्थित रह कर बहुत सी बुराइयों को होने से रोका है। प्रतिगामी (Backward) आन्दोलनों के होते हुए भी इससे प्रजातंत्र का मार्ग अवरुद्ध नहीं हुआ वरन् उसकी प्रगति में दृढ़ता आई है। लोक-निर्णय के कारण विधेयक बड़ी सावधानी से तैयार किये जाते हैं।

लोक-निर्णय मतदाताओं को राजनीतिक शिक्षा देता है तथा उन्हें अपने देश की शासन प्रणाली को समझने का अवसर प्रदान करता है। लोक-निर्णय शासक वर्ग तथा जनता के मध्य सम्पर्क स्थापित करता है तथा देश प्रेम की भावना को प्रोत्साहित तथा दृढ़ करता है।

उपक्रम की आलोचना

लोक-निर्णय के पक्ष और विपक्ष में जो तर्क दिये गये हैं उनमें से बहुत से उपक्रम के पक्ष और विपक्ष में भी प्रस्तुत किये जा सकते हैं। कुछ विशेष तर्क जो केवल उपक्रम से ही संबंधित हैं, निम्नलिखित हैं:

उपक्रम के समर्थकों के तर्क

जो विधियाँ जनता द्वारा स्वयं प्रस्तावित की जाती हैं उनके विरुद्ध उसे शिकायत नहीं हो सकती। वह विधियाँ उस पर किसी दूसरे के द्वारा लादी नहीं जातीं वरन् उसके द्वारा स्वेच्छा से प्रस्तावित की जाती हैं। ऐसी विधियाँ उसका अधिक सम्मान प्राप्त करती हैं तथा इसी कारण जनता उनका स्वेच्छा से पालन करती है।

यह संभव है कि जनता जिन विधियों की आवश्यकता समझती है विधान मंडल के सदस्य उनकी आवश्यकता न समझते हों। यह भी संभव है कि वे किसी विधि की आवश्यकता समझते हुए भी अपने किसी स्वार्थ के कारण उसे प्रस्तुत न करते हों। समाज के कुछ विशेष वर्गों के अनुचित प्रभाव के कारण विधान मंडल के सदस्यों द्वारा अपनी इच्छानुसार कार्य न करने के उदाहरण प्रस्तुत करना कठिन नहीं है। इस कारण यह आवश्यक है कि जनता को स्वयं विधियाँ प्रस्तावित करने का अधिकार होना चाहिये। ब्राइस के अनुसार 'जिस प्रकार लोक-निर्णय विधान मंडल की त्रुटियों से जनता की रक्षा करता है उसी प्रकार उपक्रम उनकी भूलों का उपचार है'।[1]

---

[1] "As the Referendum protects the people against the legislature's sins of commission, so the Initiative is a remedy for their omissions."—Bryce, Vol. I, p. 449.

उपक्रम के कारण विधान मंडल के सदस्य सजग रहते हैं कि यदि उन्होंने जनता की आवश्यकताओं को समझ कर सामयिक विधेयक उपस्थित न किये तो जनता स्वयं उन्हें उपक्रम के द्वारा प्रस्तुत करेगी और इस प्रकार उनकी प्रतिष्ठा को ठेस लगेगी।

अंत में, कुछ सैद्धान्तिक तर्क भी दिये जाते हैं। जनता ही संप्रभुता-संपन्न है और उसे अपनी इच्छानुसार विधियाँ पारित करने का अधिकार है। विधान मंडल के सदस्य केवल उसके प्रतिनिधि-मात्र होते हैं और यदि वह उसकी भावनाओं को व्यक्त नहीं करते तो जनता स्वयं कार्य कर सकती है, आदि-आदि।

विरोधियों के तर्क

उपक्रम के विरोधियों का प्रमुख तर्क यह है कि इसके प्रयोग से दोषपूर्ण तथा अस्पष्ट विधियाँ बनती हैं। जनता द्वारा प्रस्तावित विधियों में विधान मंडल परिवर्तन नहीं कर सकता। इस प्रकार विधान मंडल में पारस्परिक विचार-विमर्श से विधेयकों के दोषमुक्त होने की संभावना समाप्त हो जाती है।

स्विस लेखक स्टसी (Stussi) का यह विचार है कि हस्ताक्षर प्रकत्र करने में दबाव और जोर डाला जाता है। इस प्रकार जनता की वास्तविक इच्छा प्रकाश में नहीं आती।

कुछ लेखकों का विचार है कि उपक्रम से राजनीतिक चालबाज़ों को जनता की अज्ञानता का लाभ उठाने का अवसर प्राप्त हो जाता है। प्रभावशाली भाषणों से जनता को ग़लत दिशा की ओर ले जाया जा सकता है और संकटपूर्ण स्थिति उत्पन्न की जा सकती है। स्विस लेखक ड्राज़ ने जो स्विस राज्यमंडल के राष्ट्रपति भी रह चुके थे, उपक्रम को 'विघटनकारी तथा नाशात्मक' बताया है।

जल्दी-जल्दी संविधान और विधियों में परिवर्तन किये जाने से उनके प्रति सम्मान की भावना नष्ट हो जाती है, इस कारण उनका उचित रूप में पालन नहीं किया जाता।

विधेयकों का निर्माण अनुभवी तथा विशेषज्ञ जनों का कार्य है, जनसाधारण का नहीं। जनता किसी विधि के पारित होने से जो परिणाम उपस्थित हो सकते हैं उनका सही अनुमान नहीं लगा सकती। उसके समक्ष न तो पूर्ण तथ्य रहते हैं और न आँकड़े। इस कारण विधेयकों को तैयार करने का कार्य जनसाधारण को नहीं दिया जाना चाहिये।

स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की सफलता के कारण

स्विट्ज़रलैंड में जनता द्वारा प्रत्यक्ष विधि-निर्माण पद्धति को जितनी सफलता मिली है उतनी संसार के अन्य किसी देश में नहीं मिली। इसका कारण

यह है कि इसकी सफलता के लिये कुछ विशेष परिस्थितियाँ आवश्यक हैं जो स्विट्ज़रलैंड में हैं परन्तु अन्य देशों में नहीं हैं। ब्राइस ने लिखा है कि कुछ ऐसी पद्धतियाँ होती हैं जो पौधों की भ ाँति केवल एक विशेष प्रकार की भूमि तथा एक विशेष प्रकार की जलवायु में ही फलती हैं।[1] एक अन्य स्थान पर ब्राइस ने प्रत्यक्ष विधि-निर्माण की सफलता के लिये ४ आवश्यकताओं का उल्लेख किया ह।[2] (१) छोटा तथा कम जनसंख्या वाला देश, (२) समान जाति के तथा समान धर्म के मानने वाले लोग, (३) सामाजिक तथा आर्थिक विरोधाभासों का अभाव और(४)बुद्धिमान तथा आवेश-शून्य जनता जो दलगत वैषम्य से मुक्त हो। स्विट्जरलैंड एक छोटा-सा देश है जिसकी जनसंख्या भी अधिक नहीं ह। वहाँ जनता में धर्म तथा जाति का अंतर तो अवश्य है परन्तु राष्ट्रीयता एवं देश भक्ति की प्रखर भावना के कारण इस भिन्नता का प्रभाव अत्यधिक न्यून हो गया है। सामाजिक तथा आर्थिक भिन्नताओं के कारण विभिन्न वर्गों में एक दूसरे के प्रति ईर्ष्या एवं घृणा की भावना नहीं पाई जाती। स्विस नागरिक भी कभी-कभी आवेश के वशीभूत हो जाते हैं, जैसा कि संविधान में उपक्रम द्वारा किये गये प्रथम संशोधन से स्पष्ट है। यह संशोधन यहूदियों की धार्मिक भावनाओं के प्रतिकूल था। परन्तु ऐसे उदाहरण बहुत कम हैं। सामान्यतः वह शान्त चित्त से प्रत्येक प्रस्ताव के गुण दोषों पर विचार करने के पश्चात् ही उसके पक्ष या विपक्ष में मत देते हैं। स्विट्ज़रलैंड के राजनीतिक दलों के कार्यक्रमों में तीव्र अंतर नहीं हैं और न इन दलों का मतदाताओं पर अधिक प्रभाव है। यही सब कारण हैं जिनके फलस्वरूप स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों का सफलतापूर्वक प्रयोग किया जा सका है। इनके अतिरिक्त एक अन्य महत्त्वपूर्ण कारण यह भी है कि स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के इन उपकरणों का प्रयोग बहुत काल से हो रहा है और इस कारण स्विस जनता अन्य देशों की जनता से अधिक राजनीतिक चेतना-युक्त है। विश्वव्यापी परिवर्त्तनों से स्विट्ज़रलैंड भी प्रभावित हुआ है और इसी कारण लार्ड ब्राइस ने स्विट्ज़रलैंड की अपनी अंतिम यात्रा से लौट कर अपना मत प्रकट किया था कि आर्थिक संघर्ष के काल में लोक-निर्णय और उपक्रम पद्धतियाँ भी शंकायुक्त हो गई हैं।

---

[1]There are institutions which like plants flourish only on their own hillside and their sunshine."—Bryce, *op. cit.*, Vol. I, pp. 453-54

[2]Bryce, *Ibid.*, Vol. II, p. 476.

अध्याय १०

स्विस राजनीतिक दल

प्रजातांत्रिक शासनों में राजनीतिक दलों का महत्व

प्रजातंत्रात्मक शासन और राजनीतिक दलों में अविच्छिन्न संबंध है। एक की अनुपस्थिति में दूसरे का अस्तित्व संभव नहीं है। प्रजातंत्रात्मक शासन वाले देश में सुसंगठित राजनीतिक दलों का अभाव होने से या तो एकतंत्रात्मक शासन की स्थापना हो जाती है या अव्यवस्था की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। अप्रजातंत्रात्मक शासन-व्यवस्था वाले देश में राजनीतिक दलों का अस्तित्व संभव नहीं है क्योंकि सत्ताधारी व्यक्ति या व्यक्तियों का समूह अन्य दलों को समाप्त करने का प्रयत्न करता है। अन्य दलों के कार्यकर्त्ता गुप्त रूप से कार्य करते हैं और असांविधानिक साधनों से सत्ता हस्तगत करने का प्रयत्न करते हैं। इस समय उनका कोई निश्चित कार्यक्रम नहीं रहता। प्रजातंत्रात्मक शासन में जहाँ एक ओर राजनीतिक दल जनता की भावनाओं का प्रतिनिधित्व करते हैं वहाँ दूसरी ओर वे नागरिकों को राजनीतिक समस्याओं पर विचार करने और मत-निर्धारित करने में सहायता देते हैं। यह समान विचार वाले नागरिकों को एक सूत्र में पिरो देते हैं। विधान मंडल में बहुमत प्राप्त कर लेने पर वह अपने घोषित कार्यक्रम के अनुसार देश का शासन चलाने का प्रयास करते हैं और यदि वह बहुमत प्राप्त करने में असफल रहते हैं तो जनता को शासन की त्रुटियों से अवगत कराते रहते हैं। उनके द्वारा संपादित किये जाने वाले महत्त्वपूर्ण कार्य के कारण ही उन्हें जनतंत्र यंत्र में प्रयोग किये जाने वाले उपस्नेहन तैल (Lubricating oil) के समान कहा गया है।

स्विस राजनीतिक दलों का उदय तथा विकास

सेट ने दलों के चार महत्त्वपूर्ण आधार बतलाये हैं।[1] संक्षेप में यह (१) सम्प्रदाय (२) जाति (३) स्वभाव, तथा (४) आर्थिक हित हैं। १८४८ के संविधान के निर्माण के समय स्विट्ज़रलैंड में उदार दल (Liberal Party) तथा कैथोलिक अनुदार दल (Catholic Conservative Party)

[1] E. M. Sett, *American Parties and Elections*, p. 145-153.

नामक दो प्रमुख दल थे। अंशतः इनका आधार सम्प्रदाय था क्योंकि उदार दल के समर्थक अधिकतर प्रोटैस्टेंट धर्मावलम्बी थे, और जैसा कि नाम से ही स्पष्ट है कैथोलिक अनुदार दल के अनुयायी कैथोलिक धर्मावलम्बी थे। परन्तु यह नागरिकों के विचारों पर भी आधारित थे क्योंकि उदार दल वर्त्तमान स्थिति में परिवर्त्तन कर एक सुदृढ़ संघीय शासन की स्थापना करने के पक्ष में था जबकि कैथोलिक अनुदार दल कैंटनों के अधिकारों का समर्थक था और उनमें किसी प्रकार की कमी किये जाने का प्रबल विरोधी था।

१८४७ के धार्मिक युद्ध में कैथोलिक कैंटनों की पराजय हुई और उन्हें उदार दल वालों द्वारा बनाये गये संविधान को अनिच्छा से स्वीकार करना पड़ा। परन्तु अब कैथोलिक अनुदार दल ने अपना कार्यक्षेत्र विधान मंडल बना लिया और वहाँ विरोधी दल का स्थान ले लिया। उदार दल केन्द्रीय शासन को अधिकाधिक दृढ़ करने के पक्ष में था इस कारण इसके समर्थकों को 'केन्द्रवादी' (Centralists) कहा जाता था। कैथोलिक अनुदार दल संघीय शासन के अन्तर्गत कैंटनों को अधिकाधिक शक्तिशाली बनाये रखने के पक्ष में था और इसी कारण इसके समर्थकों को 'संघवादी' (Federalists) कहा जाता था। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि अमेरिका में सुदृढ़ संघीय शासन के समर्थकों को 'संघवादी' कहा जाता था।

संविधान-निर्माण के पश्चात् उदार दल में दो गुट बन गए। इनमें से एक गुट के सदस्य, जिन्हें उदार प्रजातन्त्रवादी (Liberal Democrats) कहा जाता था संविधान द्वारा शासन में किये गए सुधारों से संतुष्ट थे। उनके लिये समानता का अर्थ केवल राजनीतिक समानता ही था, आर्थिक समानता नहीं। दूसरे गुट के सदस्य अपने को रेडिकल प्रजातंत्रवादी (Radical Democrats) कहते थे और आर्थिक क्षेत्र में शासन के हस्तक्षेप करने के पक्ष में थे। वह प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के उपकरणों—लोक निर्णय तथा उपक्रम—के व्यापक प्रयोग और परोक्ष निर्वाचनों के स्थान पर प्रत्यक्ष निर्वाचन के समर्थक थे। इन आंतरिक मतभेदों के होते हुए भी दोनों गुट साथ कार्य करते रहे। धीरे-धीरे रेडिकल गुट वालों का प्रभाव बढ़ता गया और दूसरे गुट के प्रभाव का ह्रास होता रहा। संघीय परिषद में भी उदार दल वालों का स्थान रेडिकल गुट के सदस्यों ने ले लिया और १८९० में संघीय परिषद में उदार दल का केवल एक सदस्य रह गया।

इस काल में कैथोलिक अनुदार दल की स्थिति निरंतर दृढ़ हो रही थी और १८९० में राष्ट्रीय परिषद में उसके ३५ सदस्य थे। १८९१ में संघीय परिषद के अंतिम उदार सदस्य के निवृत्त (retire) होने पर उसका स्थान कैथोलिक अनुदार दल के एक सदस्य ने ले लिया। इस प्रकार स्विट्ज़रलैंड में रेडिकल-कैथोलिक संयुक्त शासन की स्थापना हुई। यह अत्यंत महत्त्वपूर्ण घटना थी क्योंकि इससे कैथोलिक अनुदार दल विरोधी दल मात्र नहीं रह गया। शासन का पूर्ण विरोध करने के लिये स्वतंत्र होने पर भी अब यह सहयोग की भावना से कार्य करने लगा। १९१९ में संघीय परिषद में अनुदार दल का एक सदस्य और ले लिया गया। आजकल भी संघीय परिषद में दो कैथोलिक अनुदार सदस्य हैं। रेडिकल तथा कैथोलिक अनुदार दलों के इस संयोग का रहस्य समाजवादी दल का उदय था।

अन्य देशों की भाँति स्विट्ज़रलैंड में भी समाजवादी दल के उदय का कारण देश का औद्योगिक विकास था। बड़े-बड़े औद्योगिक केन्द्रों की स्थापना के साथ ही श्रमिकों की समस्याएँ उत्पन्न हुईं। रेडिकल दल के अधिक उग्र सदस्यों तथा कार्ल मार्क्स के अनुयायियों ने सामाजिक प्रजातांत्रिक दल की स्थापना की, जिसने १८९१ के निर्वाचन में राष्ट्रीय परिषद में छः स्थान प्राप्त किये। इस दल का उत्तरोत्तर विकास होता रहा और प्रथम विश्व युद्ध के पश्चात राष्ट्रीय परिषद के ४१ स्थानों पर इस दल के सदस्य निर्वाचित हुए। अनुपाती-प्रतिनिधित्व प्रणाली (Proportional representation system) अपनाये जाने से इस दल को बहुत लाभ हुआ। १९३५ तथा १९४३ के निर्वाचनों में इस दल को राष्ट्रीय परिषद में सर्वाधिक स्थान प्राप्त हुए। १९२९ में इस दल के एक सदस्य को संघीय परिषद का सदस्य चुन लिया गया था और तब से संघीय परिषद में इसे निरंतर एक स्थान प्राप्त होता रहा है।

१९१८ में रेडिकल दल की ग्रामीण नीति (Agrarian policy) से असंतुष्ट होकर उसके कुछ सदस्यों ने कृषक दल (Farmers' party) की स्थापना की। १९१९ के निर्वाचन में राष्ट्रीय परिषद के ३१ स्थानों पर इस दल के प्रत्याशी निर्वाचित हुए। १९२९ में इसका एक प्रतिनिधि संघीय परिषद के लिये चुन लिया गया। १९३५ में राष्ट्रीय परिषद में इसके सदस्यों की संख्या २१ ही रह गई परन्तु संघीय परिषद में इसे निरंतर एक स्थान प्राप्त होता रहा है। १९५१ के निर्वाचन में राष्ट्रीय परिषद के २३ स्थानों पर इसके प्रत्याशी निर्वाचित हुए।

अन्य छोटे दलों में स्वतंत्र दल, (Independents' party) जनतांत्रिक दल (Democratic party) तथा श्रमिक दल प्रमुख हैं। स्वतंत्र दल की स्थापना १९३५ में एक व्यवसायी द्वारा की गई थी। १९३५ के निर्वाचन में राष्ट्रीय परिषद के ७ स्थानों पर इस दल के प्रत्याशी चुने गये। १९५१ के निर्वाचन में इसे राष्ट्रीय परिषद के १० स्थान प्राप्त हुए। जनतांत्रिक दल का जन्म १९४१ में हुआ। इसका प्रभाव केवल ज्यूरिख, ग्रिसोन्स तथा ग्लेरस नामक कैंटनों में है। १९४३ में इसके ६ प्रत्याशी राष्ट्रीय परिषद के लिये चुने गये। १९५१ के निर्वाचन के पश्चात् राष्ट्रीय परिषद में इसके सदस्यों की संख्या केवल ४ रह गई। स्विट्ज़रलैंड में साम्यवादी दल भी है परन्तु उसका नाम श्रमिक दल (Labour party) है। १९३१ के निर्वाचन में इसे राष्ट्रीय परिषद के २ स्थान प्राप्त हुए थे परन्तु १९३९ के निर्वाचन में इसका कोई प्रत्याशी राष्ट्रीय परिषद का सदस्य निर्वाचित न हो सका। १९४७ में इस दल को राष्ट्रीय परिषद के ७ स्थान प्राप्त हुए, परन्तु १९५१ के निर्वाचन में इसे केवल ५ स्थान प्राप्त हुए।

स्विस राजनीतिक दलों के कायक्रम

रेडिकल जनतांत्रिक दल—इस दल के नाम से यह प्रतीत होता है कि इस दल के कार्यक्रम में समाज तथा शासन के ढाँचे में आमूल परिवर्तन के प्रस्ताव होंगे, परन्तु ऐसा नहीं है। इसका कार्यक्रम उदारतावाद (Liberalism) पर आधारित है और यह आर्थिक क्षेत्र में शासन के सीमित हस्तक्षेप का ही समर्थक है। यह संघीय शासन को शक्तिशाली बनाने के पक्ष में है और इस दृष्टि से इसे पर्याप्त सफलता मिली है। शासन को अधिक जनतांत्रिक बनाने के लिये इसके कार्यक्रम में साधारण विधियों पर भी जनता को उपक्रम (Initiative) का अधिकार दिये जाने की माँग की गई है। यह व्यक्ति पर चर्च तथा धर्माधिकारियों के प्रभाव का विरोधी है। इसे देश के सभी भागों और समाज के सभी वर्गों के लोगों का समर्थन प्राप्त है। इसके कार्यक्रम में व्यक्तिवादी उदारतावाद तथा आर्थिक क्षेत्र में राजकीय हस्तक्षेप और राजकीय एकाधिकार दोनों ही को स्थान मिलने के कारण एक विरोधाभास सा उत्पन्न हो गया है। श्रमिक वर्गों में इसके समर्थकों की संख्या कम होती जा रही है क्योंकि समाजवादी दल उन्हें अधिक सुखमय जीवन बिताने का आश्वासन दे सकता है। १८७४ से अब तक संघोय परिषद में सदा ही इसके प्रतिनिधियों की संख्या सर्वाधिक रही है।

इसी कारण इसे रेलों का राष्ट्रीयकरण करने, राष्ट्रीय सुरक्षा व्यवस्था के एकीकरण करने तथा सामाजिक हित के अन्य कार्य करने में सफलता मिली। अमेरिकन लेखक ट्रिप (Tripp) का विचार है कि अब इस दल तथा सम्पत्तिशाली वर्ग के हित एक होते जा रहे हैं। इस दल के प्रमुख नेता डा० मैक्स पैटिटपियरे (Dr. Max Petitpierre) तथा डा० कार्ल कॉबिल्ट हैं।

कैथोलिक अनुदार दल—यह दल सदैव ही संघीय शासन को शक्तिशाली बनाने का विरोध करता रहा है। प्रारंभ में यह संघीय संविधान का भी विरोधी था और १८४८ तथा १८७४ के संविधानों को कैथोलिक कैंटनों की जनता ने अनिच्छा से ही स्वीकार किया था। परन्तु अब यह भावना बहुत कम हो गई है। जब से इसके प्रतिनिधियों को संघीय परिषद में स्थान मिला है यह अन्य दलों से सहयोग करने लगा है। रैपर्ड के अनुसार न तो यह दल उदारतावादी (Liberal) ही है और न व्यक्तिवादी (Individualistic); वरन् यह स्पष्टतया धार्मिक है।[1] यह चर्च के अधिकारों का समर्थक है और कौटुम्बिक जीवन तथा व्यक्तिगत संपत्ति बनाये रखने के पक्ष में है। इसके कुछ अनुयायियों ने धर्म के आधार पर क्रिश्चन श्रमिक संघों (Christian Trade Unions) की स्थापना की है और वह श्रमिकों की दशा में सुधार के लिये विधियाँ बनाने की माँग करते हैं। समय-समय पर इन माँगों को मनवाने के लिये यह समाजवादियों से भी सहयोग करते हैं। समाज के मध्य वर्ग तथा स्त्रियों में इसका प्रभाव अधिक है, और इसी कारण यह स्त्रियों को मताधिकार दिये जाने के पक्ष में है। यह दल असांप्रदायिक (Secular) शिक्षा का विरोधी है और संघीय परिषद के सदस्यों को जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से चुने जाने के पक्ष में है। इसका संगठन रेडिकल जनतांत्रिक दल से अधिक दृढ़ है और इस दृष्टि से केवल सामाजिक जनतंत्रवादी दल ही इससे श्रेष्ठ है। संघीय विधान मंडल के द्वितीय सदन, राज्य परिषद, में इसकी शक्ति अधिक है; क्योंकि उसके सदस्यों का निर्वाचन जनसंख्या के आधार पर न होकर कैंटनों की समानता के सिद्धान्त के आधार पर होता है। इस दल के वर्त्तमान नेताओं में डा० फ़िलिप एटर (Dr. Phillippe Etter) तथा जोसेफ़ एस्चर (Joseph Escher) प्रमुख हैं।

---

[1] "The Catholic Conservative Party, on the other hand, is neither individualistic nor liberal but frankly theocratic."—Rappard, *op. cit.*, p. 101.

सामाजिक जनतांत्रिक दल—संगठन की दृष्टि से यह स्विट्ज़रलैंड का सर्वाधिक दृढ़ दल है और राष्ट्रीय परिषद में इसके प्रतिनिधियों की संख्या केवल रेडिकल जनतांत्रिक दल के प्रतिनिधियों से ही कम है। इसका कार्यक्रम कार्ल मार्क्स तथा अन्य दार्शनिकों के द्वारा प्रतिपादित समाजवादी सिद्धांतों पर आधारित है, परन्तु स्विट्ज़रलैंड की विशेष परिस्थितियों के कारण उनमें पर्याप्त परिवर्द्धन हो गया है। स्विट्ज़रलैंड में अन्य देशों की भाँति महान आर्थिक असमानता के अभाव तथा शासन द्वारा किये गये जनहितकारी कार्यों के कारण समाजवादी सिद्धांत जनता को शीघ्र प्रभावित न कर सके। प्रारम्भ में यह दल क्रान्तिकारी साधनों के प्रयोग के पक्ष में था परन्तु अब इसने समाजवाद के विकासवादी स्वरूप को स्वीकार कर लिया है। यह सभी बड़े उद्योगों तथा बैंकों के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में है। श्रमिकों को अधिक तथा निश्चित मज़दूरी, बेकारी की समस्या का समाधान तथा सामाजिक बीमा व्यवस्था का व्यापक प्रयोग इस दल की अन्य माँगें हैं। प्रारंभ में यह सेना पर अधिक व्यय किये जाने का विरोध करता था परन्तु राष्ट्रीय सुरक्षा की आवश्यकता के कारण अब यह उतना सैन्य-विरोधी नहीं है। श्रमिक संघों (Trade Unions) के द्वारा इस दल का औद्योगिक श्रमिकों पर पर्याप्त प्रभाव है। ग्रामीण क्षेत्रों में भी इसके समर्थकों की बहुत बड़ी संख्या है। कैथोलिक अनुदार दल की भाँति यह भी स्त्रियों को मताधिकार दिये जाने तथा संघीय परिषद के जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से चुने जाने के पक्ष में है। इसके वर्त्तमान नेताओं में राबर्ट ग्रिम (Robert Grimm) अर्नेस्ट नाब्ज़) (Earnest Nobs) तथा डा० मैक्स वैबर (Dr. Max Weber) प्रमुख हैं।

कृषक दल—रेडिकल जनतांत्रिक दल की भाँति कृषक दल भी संघीय शासन को अधिक शक्तिशाली बनाने के पक्ष में है। तीव्र राष्ट्रीयता की भावना तथा राष्ट्रीय सेना को अधिक सुदृढ़ बनाने का समर्थन इसके कार्यक्रम की अन्य विशेषताएँ हैं। इसका प्रमुख लक्ष्य कृषकों की दशा में सुधार करना है, और इसके कार्यक्रम में कृषकों को आर्थिक सहायता देने तथा उनके हित के लिये विधियाँ पारित करने की माँग की गई हैं। राजनीतिक प्रश्नों पर इसका दृष्टिकोण रेडिकल दल से अधिक अनुदार है। १९३५ में तरुण कृषक दल की स्थापना के कारण राष्ट्रीय परिषद में इसके सदस्यों की संख्या में पर्याप्त कमी हो गई। इस दल के एक नेता, ऐडवर्ड वॉन स्टीजर (Edward Von Steiger) १९४५ तथा १९५१ में स्विस राज्य-संघ के राष्ट्रपति रह चुके हैं।

उदार जनतांत्रिक दल—स्विस उदार दल, जो एक समय देश का सर्वाधिक शक्तिशाली दल था, अब एक शक्तिहीन दक्षिणपंथी (Rightist) दल रह गया है। इसे प्रोटेस्टेंट अनुदार दल भी कहते हैं। अब इसके अधिकांश नेता सम्पत्तिशाली तथा प्रसिद्ध व्यक्ति हैं। बहुत समय से संघीय परिषद में इसका कोई सदस्य नहीं लिया गया है। १९५१ के निर्वाचन में इस दल के प्रत्याशियों को राष्ट्रीय परिषद के केवल ५ स्थान प्राप्त हुए।

अन्य दलों के कार्यक्रम—जनतांत्रिक दल के सदस्य मध्यमवर्गीय जनता में से है और उसके कार्यक्रम में मध्य वर्ग के हितों को प्राथमिकता दी जाती है। यह दल पूर्ण समाजवाद और पूर्ण पूँजीवाद दोनों का ही विरोधी है, क्योंकि इन दोनों में से एक के भी द्वारा मध्यवर्गीय जनता की समस्याएँ हल नहीं हो सकतीं। स्वतंत्र दल उपभोक्ताओं की संस्था है और इसका लक्ष्य उपभोक्ताओं को उनकी आवश्यकता की वस्तुएँ कम दामों में उपलब्ध कराना है। ह्यबर के अनुसार "यह दल देश के गण्यमान पुरुषों से राजनीति में भाग लेने के लिये आग्रह करता है।"[1] श्रमिक दल के कार्यक्रम का आधार साम्यवादी सिद्धांत हैं। यह दल स्त्रियों को मताधिकार दिये जाने का भी समर्थन करता है। द्वितीय विश्व-युद्ध के समय इस दल पर प्रतिबंध लगा दिया गया था, परन्तु १९४५ में यह प्रतिबंध हटा दिया गया।

कैंटनों के दल—पिछले पृष्ठों में केवल उन्हीं दलों की स्थिति तथा कार्यक्रम का उल्लेख किया गया है जिन्हें संघीय विधान मंडल में प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इन दलों के अतिरिक्त प्रत्येक कैंटन में स्थानीय दल हैं जिनका कार्यक्रम स्थानीय समस्याओं पर आधारित है। विदेशियों के लिये इनका अधिक महत्त्व नहीं है परन्तु स्विस जनता के जीवन में इन्हीं दलों का स्थान अधिक महत्त्वपूर्ण है। इन दलों के नाम संघीय दलों के नामों से भिन्न हैं। कैंटनों के निर्वाचन संघीय प्रश्नों पर न लड़े जा कर कैंटन-संबंधी प्रश्नों पर लड़े जाते हैं। कुछ कैंटन ऐसे भी हैं जहाँ एक ही प्रमुख दल की प्रधानता है। जिन कैंटनों के अधिकांश निवासी कैथोलिक धर्मावलम्बी हैं वहाँ कैथोलिक अनुदार दल के अतिरिक्त अन्य किसी दल को अधिक समर्थन प्राप्त नहीं होता। संघीय निर्वाचनों के समय प्रत्येक स्थानीय दल किसी राष्ट्रीय दल का समर्थन करता है परन्तु कभी-कभी ऐसा भी होता है कि कोई व्यक्ति विधान मंडल का सदस्य निर्वाचित होने के बाद किसी दल में सम्मिलित हो जाता है।

---
[1] Hans Huber, *op. cit.* (हिन्दी अनू०, पृष्ठ ४६)

स्विस दल-प्रणाली की विशेषताएँ

स्विट्ज़रलैंड की जनता में भाषा, धर्म, जाति, व्यवसाय आदि संबंधी व्यापक अनेकताओं के कारण वहाँ बहुत अधिक राजनीतिक दल पाने की आशा करने वाले को निराश ही होना पड़ेगा। यह सत्य है कि स्विट्ज़रलैंड में इंग्लैंड तथा अमेरिका की भाँति द्वि-दल प्रणाली नहीं है, परन्तु वहाँ महत्त्वपूर्ण दलों की संख्या बहुत अधिक भी नहीं है। इस संबंध में यह ध्यान रखना आवश्यक है कि स्विस राजनीतिक दलों का आधार भाषा अथवा जाति नहीं है। आर्थिक तथा सामाजिक समस्याओं के सामने आने से अब धर्म का भी प्रभाव कम होता जा रहा है और कैथोलिक कैंटनों में भी कैथोलिक अनुदार दल के अतिरिक्त अन्य दलों के समर्थक भी हैं।

दलीय संगठन की दृष्टि से स्विस राजनीतिक दल बहुत निर्बल हैं। समाजवादी दल को छोड़ कर अन्य दल केवल एक से विचार वाले नागरिकों के समूह मात्र हैं। उनके पास कोई दलीय-निधि (Party fund) भी नहीं रहती। स्विस राजनीतिक दलों के नेताओं को अन्य देशों के नेताओं के समान प्रसिद्धि भी नहीं प्राप्त होती। चर्चिल, रूज़वेल्ट तथा नेहरू जैसे नेता स्विट्ज़रलैंड में पाना असंभव है।

अधिकतर, निर्वाचनों में प्रत्याशियों की योग्यता तथा ईमानदारी पर विशेष ध्यान दिया जाता है, उनके विचारों पर नहीं। इसी कारण एक ही व्यक्ति को पुनः-पुनः निर्वाचित कर लिया जाता है। इस प्रथा के कारण प्रत्येक निर्वाचन के बाद विधान मंडल में दलों की स्थिति में कोई विशेष परिवर्त्तन नहीं होता। १९३१ से १९५१ तक रेडिकल जनतांत्रिक दल को राष्ट्रीय परिषद के कम से-कम ४७ तथा अधिक से अधिक ५२ स्थान प्राप्त हुए। इस काल में राष्ट्रीय परिषद में कैथोलिक अनुदार दल के सदस्यों की संख्या ४२ और ४८ के बीच में रही। इन संख्याओं से स्पष्ट है कि दलों की स्थिति में धीरे-धीरे परिवर्त्तन होता है, यकायक नहीं।

कार्यक्रम की दृष्टि से सभी स्विस राजनीतिक दल तटस्थ नीति के समर्थक हैं। इस कारण वैदेशिक नीति विवाद का विषय नहीं है। इसी प्रकार शासन के गणतांत्रिक स्वरूप के विषय में सभी दल एक मत हैं। विभिन्न दलों के कार्य-क्रमों में सामाजिक तथा आर्थिक व्यवस्था संबंधी मतभेद हैं। कुछ दल उत्पादन के साधनों का पूर्ण राष्ट्रीयकरण चाहते हैं और कुछ केवल महत्त्वपूर्ण उद्योगों के

राष्ट्रीयकरण के पक्ष में हैं। परन्तु जनता में अत्यधिक आर्थिक विषमता न होने के कारण यह विभेद अत्यंत उग्र नहीं हैं।

कार्यक्रमों में विभिन्नता होते हुए भी स्विट्ज़रलैंड में राजनीतिक दल जिस प्रकार सहयोग की भावना से कार्य करते हैं वह प्रशंसनीय है। अन्य देशों में यदि किसी दल का कोई महत्त्वपूर्ण नेता निर्वाचन में पराजित हो जाता है तो विरोधी दल वाले अत्यंत प्रसन्न होते हैं परन्तु स्विट्ज़रलैंड में ऐसी घटना न होने देने का पूर्ण प्रयत्न किया जाता है ।[1] संघीय परिषद में देश के सभी प्रमुख दलों को प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। रेडिकल जनतांत्रिक, समाजवादी तथा कैथोलिक अनुदार जैसे विरोधी दलों के सदस्य संघीय परिषद के सदस्य के रूप में एक साथ कार्य करते हैं।

स्विस राजनीतिक दलों का जनता पर प्रभाव इस सीमा तक नहीं है कि वह उससे चाहे जैसी विधियों पर स्वीकृति प्राप्त कर लें। यदि जनता द्वारा निर्वाचित विधान मंडल के सदस्य कोई ऐसी विधि पारित करते हैं जिसे नागरिकों का बहुमत नहीं चाहता तो वह उसे लोक-निर्णय में अस्वीकृत कर सकते हैं।

संघीय संविधान में नागरिकों की एक निश्चित संख्या को संविधान में संशोधन प्रस्तुत करने तथा कैंटनों के संविधानों में उन्हें साधारण विधियाँ प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है। इस प्रकार एक बार किसी दल के पक्ष में मत देने से वह उसके कार्यक्रम से बाध्य नहीं हो जाते ।

स्विस राजनीतिक दलों की निर्बलता के कारण—लॉवल ने स्विट्ज़रलैंड में दलीय भावना (Party feeling) के कम होने के तीन प्रमुख कारण बताये हैं।[2] प्रथम, संघीय शासन में नियुक्तियाँ करने का अधिकार बहुत विस्तृत नहीं है। साथ ही नियुक्तियों के अधिकार का प्रयोग राजनीतिक उद्देश्यों को पूरा करने के लिये नहीं किया जाता। इस कारण सत्ताधारी दल अपने समर्थकों को पारितोषिक स्वरूप पद नहीं दे सकता। संघीय सभा के अधिवेशन बहुत कम समय के लिये होते हैं और इस कारण उसके सदस्यों को भत्ते के रूप में प्राप्त धनराशि बहुत कम होती है। इसी के परिणाम-स्वरूप स्विट्ज़रलैंड में व्यावसायिक राजनीतिज्ञों (Professional politicians) का

---

[1]"In France and in Englishspeaking countries there is a cry of triumph when a party leader is defeated at the polls; in Switzerland his opponents take pains to provide against such a contingency."—Bryce, *op. cit.*, Vol. I, p. 458.

[2]Lowell, *op. cit.*, Vol. II, p. 318-332.

अभाव है। द्वितीय, संघीय परिषद का निर्वाचन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से नहीं किया जाता। इससे जनता के समक्ष राष्ट्रीय समस्याएँ नहीं आतीं। यदि संघीय परिषद के सदस्य जनता द्वारा प्रत्यक्ष रीति से चुने जाने लगें तो वह अपने विचारों पर अधिक दृढ़ रहेंगे और उनमें परस्पर समझौते की सम्भावना समाप्त हो जायगी। तृतीय, लोक-निर्णय के कारण दलों का महत्त्व बहुत कम हो गया है। जनता प्रत्येक विधि पर उसके गुण-दोषों को ध्यान में रख कर मत देती है, दलीय भावना के वशीभूत हो कर नहीं। वही मतदाता जो एक व्यक्ति को विधान मंडल का सदस्य निर्वाचित करते हैं, कभी-कभी उसी के द्वारा प्रस्तुत विधेयक के विपक्ष में मत देते हैं।

ब्राइस ने दलों के निर्बल होने के दस कारण बताये हैं[1]। ऊपर वर्णन किये गये कारणों के अतिरिक्त ब्राइस द्वारा दिये गये प्रमुख कारण यह है—शासन के स्वरूप या विदेश नीति के संबंध में विभिन्न दलों में मतभेद नहीं है; जनता का बड़ा भाग अपनी आर्थिक दशा से संतुष्ट है और इस कारण वर्ग विद्वेष की भावना का अभाव है; कैंटनों को स्वायत्तता प्राप्त होने के कारण कैथोलिक कैंटनों को पर्याप्त स्वतंत्रता है और पुराना धार्मिक वैमनस्य अब बहुत कम हो गया है; जनता वीर-पूजा (hero worship) में विश्वास नहीं करती। जनता राजनीति को खिलवाड़ न समझ कर गंभीर दृष्टि से देखती है। अंतिम और महत्त्वपूर्ण कारण यह है कि चार शक्तिशाली देशों के बीच में घिरा होने के कारण स्विस जनता में देशभक्ति की भावना बहुत तीव्र है और इस कारण राष्ट्रीय हितों को आंतरिक विभेदों से अधिक महत्त्वपूर्ण समझा जाता है।

---

[1] Bryce, *op. cit.*, Vol. I, pp. 472-74.

परिशिष्ट

संविधान में संशोधन की प्रक्रिया

स्विस संविधान के तीसरे परिच्छेद में संविधान में संशोधन की प्रक्रिया का उल्लेख है। स्विस संघीय संविधान का किसी भी समय पूर्ण या आंशिक पुनरीक्षण किया जा सकता है। परन्तु दोनों की प्रक्रियाओं में अंतर है।

पूर्ण पुनरीक्षण (Total Revision)—(१) संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण का प्रस्ताव संघीय सभा के किसी सदन द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। यदि पुनरीक्षण के प्रस्ताव को संघीय सभा के दोनों सदनों का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो उसे स्विस नागरिकों के समक्ष लोक-निर्णय के रूप में प्रस्तुत किया जाता है। इस प्रकार अंतिम निर्णय स्विस नागरिकों के हाथ में है। यदि लोक-निर्णय में मतदान करने वाले नागरिकों का बहुमत तथा कैंटनों का बहुमत पुनरीक्षण के प्रस्ताव का समर्थन करता है तो विधान मंडल के प्रस्ताव को कार्य रूप दे दिया जाता है। सांविधानिक लोक-निर्णय में एक कैंटन के मतदान में भाग लेने वाले नागरिकों के बहुमत को पूर्ण कैंटन का मत माना जाता है। इस प्रकार यदि संविधान में संशोधन करने के किसी प्रस्ताव को १३ कैंटनों में बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उसे कैंटनों के बहुमत द्वारा स्वीकृत माना जाता है। यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि अर्द्ध-कैंटनों के मत को आधा ($\frac{1}{2}$) मत ही माना जाता है।

यदि संशोधन के प्रस्ताव पर दोनों सदनों में मतैक्य नहीं होता और पूर्ण पुनरीक्षण का प्रस्ताव एक सदन द्वारा स्वीकृत तथा दूसरे के द्वारा अस्वीकृत कर दिया जाता है, तो यह प्रश्न कि संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण किया जाय या नहीं, स्विस नागरिकों के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। यदि मतदान करने वाले नागरिकों को बहुमत संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण के पक्ष में मत देता है तो विधान मंडल के दोनों सदनों का विघटन कर दिया जाता है तथा पुनरीक्षण करने के लिए उनका पुनः निर्वाचन कराया जाता है। निर्वाचन के पश्चात् नव-निर्वाचित विधान मंडल पुनरीक्षण की कार्यवाही करता है। यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि यदि विधान मंडल के दोनों सदन पूर्ण पुनरीक्षण के प्रस्ताव पर

सहमत होते हैं तो यह प्रश्न कि संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण किया जाय या नहीं, स्विस नागरिकों के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया जाता । ऐसी स्थिति में उनके सम्मुख नए संविधान का प्रारूप प्रस्तुत किया जाता है जिसे वे स्वीकृत या अस्वीकृत कर सकते हैं।

(२) संघीय परिषद तथा संघीय सभा के अतिरिक्त स्विस जनता को भी संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण का प्रस्ताव प्रस्तुत करने का अधिकार दिया गया है। ५०,००० स्विस नागरिक यदि संविधान के पूर्ण पुनरीक्षण की माँग करते हैं तो यह प्रश्न कि क्या संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण किया जाय समस्त स्विस जनता के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। यदि मतदान में भाग लेने वाले स्विस नागरिकों का बहुमत पूर्ण पुनरीक्षण के पक्ष में अपना मत देता है, तो विधान मंडल के दोनों सदनों को विघटित कर संविधान का पुनरीक्षण करने के लिए उनके पुनः निर्वाचिन कराए जाते हैं।

सन् १८४८ में स्विस संविधान के निर्माण से लेकर आज तक केवल एक बार संविधान का पूर्ण पुनरीक्षण सन् १८७४ में हुआ है। इस पुनरीक्षण के द्वारा संविधान के १४ अनुच्छेदों का पूर्णरूपेण निराकरण किया गया, ४० अनुच्छेदों में संशोधन किया गया तथा ४० नए अनुच्छेद जोड़े गए ।[1]

आंशिक पुनरीक्षण (Partial Revision)—(१) संविधान के आंशिक पुनरीक्षण का प्रस्ताव भी विधान मंडल के द्वारा या ५०,००० स्विस नागरिकों के द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। जब विधान मंडल के दोनों सदन किसी संशोधन की आवश्यकता के संबंध में एकमत हो जाते हैं, अर्थात् वह संविधान में आंशिक संशोधन किए जाने का प्रस्ताव पारित कर देते हैं तो वह स्विस नागरिकों के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। यदि लोक-निर्णय में उसे मतदान करने वाले नागरिकों तथा कैंटनों दोनों का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो वह संशोधन संविधान में यथास्थान जोड़ दिया जाता है। यदि सदनों में संशोधन के प्रश्न पर मतभेद होता है, तो भी यह प्रश्न कि क्या संविधान में उक्त संशोधन किया जाय, स्विस नागरिकों के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है।

(२) संविधान में ५०,०००स्विस नागरिकों को भी संविधान में आंशिक संशोधन करने का अधिकार दिया गया है। सन् १८९१ के पूर्व यह अधिकार केवल विधान मंडल के दोनों सदनों को ही प्राप्त था। उस वर्ष संविधान के

[1]Hawgood, John A., *Modern Constitutions since* 1787, p. 191.

तृतीय परिच्छेद में संशोधन कर यह अधिकार नागरिकों को भी दे दिया गया। इसी अधिकार को सांविधानिक उपक्रम (Constitutional Initiative) कहते हैं। संविधान के विभिन्न उपबंधों में संशोधन करने के लिए या नए उपबंध जोड़ने के लिए उपक्रम द्वारा अलग अलग प्रस्ताव प्रस्तुत किये जाना चाहिए।

उपक्रम द्वारा संविधान के आंशिक पुनरीक्षण की माँग के दो रूप हो सकते हैं—सविन्यासित (Formulated) और अविन्यासित (Unformulated)। सविन्यासित उपक्रम में मतदाताओं द्वारा एक पूर्ण तथा विस्तृत विधेयक प्रस्तुत किया जाता है। यदि संघीय सभा उसका अनुमोदन करती है तो वह स्विस जनता के समक्ष लोक-निर्णय के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यदि उसे मतदान करने वाले नागरिकों तथा कैंटनों दोनों का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो वह स्वीकृत समझा जाता है। यदि संघीय सभा उपक्रम द्वारा प्रस्तुत विधेयक से सहमत नहीं होती तो वह एक दूसरा विधेयक तैयार कर उपक्रम द्वारा प्रस्तावित विधेयक के साथ नागरिकों के समक्ष प्रस्तुत कर सकती है या नागरिकों से प्रस्तावित संशोधन को अस्वीकृत करने की सिफारिश कर सकती है। यदि संघीय सभा स्वयं विधेयक प्रस्तुत करती है तो दोनों में से जिस विधेयक को मतदान में भाग लेने वाले नागरिकों तथा कैंटनों दोनों का बहुमत प्राप्त हो जाता है वही विधेयक स्वीकृत माना जाता है।

अविन्यासित उपक्रम में नागरिक केवल एक निश्चित सुझाव विधान मंडल के समक्ष रखते हैं। यदि विधान मंडल के दोनों सदन उस सुझाव से सहमत होते हैं, तो वह उसी के आधार पर संविधान में आंशिक संशोधन करने का विस्तृत बिधेयक पारित कर उसे जनता तथा कैंटनों के समक्ष स्वीकृत या अस्वीकृत करने के लिए रखते हैं। परन्तु, यदि संघीय सभा के दोनों सदन उस सुझाव से सहमत नहीं होते तो वे उसे उसी रूप में जनता के समक्ष रखते हैं। यदि मतदान में भाग लेने वाले नागरिकों का बहुमत उस सुझाव के पक्ष में मत देते हैं, तो संघीय सभा उस सुझाव के आधार पर संविधान में संशोधन करने की कार्यवाही करती है।

पुनरीक्षित संघीय संविधान अथवा उसका संशोधित भाग मतदान में भाग लेने वाले नागरिकों तथा राज्यों दोनों के द्वारा बहुमत से स्वीकृत कर लिए जाने पर प्रभावी हो जाता है।

संशोधन की प्रक्रिया पर टिप्पणी—यद्यपि संविधान में संशोधन करने की प्रक्रिया प्रथम दृष्टि में अत्यंत जटिल प्रतीत होती है, परन्तु लॉवल और फाइनर के मतानुसार वह अमेरिका के संविधान में संशोधन करने की प्रक्रिया के समान कठिन नहीं है। अमेरिका के संविधान में संशोधन करने के लिए संशोधन के प्रस्ताव का तीन-चौथाई (¾) राज्यों के विधान मंडलों द्वारा, या इस उद्देश्य से बुलाए गए तीन-चौथाई राज्यों के विधान सम्मेलनों द्वारा, अनुसमर्थन किया जाना आवश्यक है। भारत के संविधान के महत्त्वपूर्ण भागों में भी तब तक कोई संशोधन नहीं किया जा सकता जब तक कि संशोधन का प्रस्ताव संसद के दोनों सदनों द्वारा कुल सदस्य-संख्या के बहुमत तथा उपस्थित और मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के दो-तिहाई बहुमत द्वारा पारित नहीं किया जाता तथा उसे 'क' और 'ख' भाग के आधे राज्यों के विधान मंडलों द्वारा अनुसमर्थित नहीं किया जाता। स्विट्ज़रलैंड के संविधान में संशोधन करने के लिए न तो संघीय विधान मंडल के सदनों के किसी विशेष बहुमत की आवश्यकता है और न कैंटनों के विशेष बहुमत की। परन्तु वहाँ प्रत्येक संविधानिक संशोधन को नागरिकों का स्पष्ट समर्थन प्राप्त होना आवश्यक है। इसके परिणाम-स्वरूप प्रत्येक संशोधन का प्रस्ताव जनता की स्वीकृति प्राप्त करने पर ही प्रभावी हो सकता है। स्विट्ज़रलैंड के संविधान में संशोधन करने की पद्धति अधिक कठिन नहीं है, यह इसी तथ्य से स्पष्ट हो जाता है कि सन् १८४८ से १९५२ तक १०५ वर्षों में संविधान में ५२ बार संशोधन किए गए। इन संशोधनों के द्वारा स्विस शासन प्रणाली में महत्त्वपूर्ण परिवर्तन किए गए और इनके द्वारा संघीय शासन के अधिकार-क्षेत्र में बहुत वृद्धि हुई। इन संशोधनों पर पिछले अध्यायों में प्रकाश डाला जा चुका है।

कैंटनों के संबंध में विशेष विवरण

कैंटन	स्विस राज्य मंडल में सम्मिलित होने का वर्ष	क्षेत्रफल (वर्गमील)	जनसंख्या (१९५० में)	धर्म	भाषा	राष्ट्रीय परिषद में स्थान	राज्य परिषद में स्थान
उरी (Uri)	१२९१	४१५	२८,५६६	कै० ९२ %	ज० ९७ %	१	२
श्वैज़ (Schwyz)	१२९१	३५१	७१,०८२	कै० ९३ %	ज० ९८ %	३	२
ऑब्वाल्डन (Obwalden)	१२९१	१९०	२२,१२५	कै० ९६ %	ज० ९९ %	१	१
निडवाल्डन (Nidwalden)	१२९१	१०६	१९,३८९	कै० ९३ %	ज० ९८ %	१	१
ल्यूज़र्न (Lucern)	१३३२	५७६	२२३,२४९	कै० ८६ %	ज० ९८ %	९	२
ज्यूरिख़ (Zurich)	१३५१	६६८	७७७,००२	प्रो० ७५%	ज० ९५ %	३२	२
ज़ग (Zug)	१३५२	९३	४२,२३९	कै० ८५ %	ज० ९७ %	२	२
ग्लारस (Glarus)	१३५२	२६४	३७,६६३	प्रो० ६८%	ज० ९६ %	२	२
बर्न (Berne)	१३५३	२,६५८	८०१,९४३	प्रो० ८६%	ज० ८४ %	३३	२
फ्राइबर्ग (Fribourg)	१४८१	६४५	१५८,६९५	कै० ८६ %	फ्रैं० ६७ %	७	२
सोलोथर्न (Solothurn)	१४८१	३०६	१७०,५०८	कै० ५९ %	ज० ९६ %	७	२
शाफ़हाउज़न (Schauffhausen)	१५०१	११५	५७,५१५	प्रो० ७८%	ज० ९६ %	२	२
बैज़ल नगर (Basel City)	१५०१	१४	१९६,४९८	प्रो० ६५%	ज० ९४ %	८	१
बेज़ल (Basel)	१५०१	१६५	१०७,५४९	प्रो० ७५%	ज० ९७ %	४	१
एपेंजल इन्टीरियर (Appanzel Int.)	१५१३	६७	१३,४२७	कै० ९६ %	ज० ९९ %	१	१

एपेंज़ल एक्सटीरियर (Appangel Ext.)	१५१३	९४	४७,९३८	प्रो० ८७,%	ज० ९९%	२	१
आर्गोवी (Argovie)	१८०३	३८३	३००,७८२	प्रो० ५८%	ज० ९८ %	१३	२
ग्रिसोन्स (Grissons)	१८०३	२,७४६	१३७,१००	प्रो० ५२%	ज० ५५ % }	६	२
सेंट गालन (St. गॉलन)	१८०३	७७७	३०९,१०६	कैं० ५९ %	रो० ३१ % }	१३	२
टिचिनो (Ticino)	१८०३	१०८६	१७५,०५५	कैं० ९३ %	ज० ९३ %	७	२
थर्गाउ (Thurgau)	१८०३	३८८	१४९,७३८	प्रो० ६७%	इ० ९० %	६	२
वॉड (Vaud)	१८०३	१२३९	३७७,५८५	प्रो० ८२%	ज० ९८ %	१६	२
वेलाइस (Valais)	१८१५	२०२१	१५९,१७८	कैं० ९६ %	फ्रैं० ८६ %	७	२
नेंफ्शातेल (Neuchatel)	१८१५	३०९	१२८,१५२	प्रो० ८४%	फ्रैं० ६६ %	५	२
जेनेवा (Geneva)	१८१५	१०९	२०२,९१८	प्रो० ५४%	फ्रैं० ८७ %	८	२
					फ्रैं० ८० %		
		१५,९४४	४,७१५,०००	प्रो० ५८ % कैं० ४१ %	ज० ७४ % फ्रैं० २१ % इटा० ४ % रो० १%	१९६	४४

संकेत

कैं०	कैथोलिक
प्रो०	प्रोटैस्टेंट
ज०	जर्मन
फ्रैं०	फ्रैंच
इ०	इटालियन
रो०	रोमांश (Romanche)

परीक्षा प्रश्न

संविधान की प्रकृति तथा विशेषताएँ

१. आपके विचार से स्विस संविधान के विशेष रोचक लक्षण क्या हैं? विशेषतया वहाँ प्रत्यक्ष विधि-निर्माण के कार्यकरण की विवेचना कीजिए। (आगरा १९४७)

२. आस्ट्रेलिया तथा स्विट्ज़रलैंड के संविधानों के प्रमुख लक्षणों की तुलना कीजिए। (इलाहाबाद १९४९)

स्विस संघवाद

१. कनाडा तथा स्विट्ज़रलैंड की संघीय व्यवस्था में क्या समानता तथा भेद हैं? (इलाहाबाद १९५४)

२. स्विट्ज़रलैंड तथा सोवियत् संघ (U.S.S.R.) में केन्द्र तथा एककों के बीच के संबंधों का परीक्षण कीजिए। (बनारस १९५४)

३. संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्ज़रलैंड तथा सोवियत् संघ के संविधानों में संघीय शासन तथा एककों के शासनों के बीच शक्ति-वितरण किस प्रकार किया गया है? (आगरा '५४)

४. संयुक्त राज्य अमेरिका, कनाडा तथा स्विट्ज़रलैंड में किन भिन्न सिद्धांतों के आधार पर संघ तथा एककों के बीच शक्ति-वितरण किया गया है? (लखनऊ १९४५)

५. स्विस संघीय व्यवस्था संयुक्त राज्य अमेरिका संघ-राज्य से किस प्रकार भिन्न है? (लखनऊ १९४७)

६. विभिन्न राष्ट्रीयताओं की समस्या सोवियत् संघ तथा स्विट्ज़रलैंड में किस प्रकार सुलझाई गई है? (लखनऊ १९४९)

७. अमेरिका और स्विट्ज़रलैंड में केन्द्र और इकाइयों के संबंधों की आलोचना कीजिए। (लखनऊ १९५०, १९५२)

८. संघीय शासन के प्रमुख लक्षण क्या हैं? संयुक्त राज्य अमेरिका और स्विट्ज़रलैंड के संविधान में वह जिस प्रकार पाए जाते हैं उनका वर्णन कीजिए। (बनारस १९५२)

कार्यपालिका

१. संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्ज़रलैंड, तथा फ्रांस के तृतीय गणतंत्र के राष्ट्रपतियों की शक्तियों तथा स्थिति की तुलना कीजिए।
(लखनऊ १९४५)

२. संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए:—स्विस संघ के राष्ट्रपति।
(इलाहाबाद १९५५)

३. "स्विस मंत्रियों के विधान मंडल से संबंध अन्य सभी देशों की तुलना में भिन्न हैं।" इस कथन की उन संविधानों को जिनका आपने अध्ययन किया है ध्यान में रख कर विवेचना कीजिए। (आगरा १९४४)

४. स्विट्ज़रलैंड की मंडलात्मक कार्यपालिका (Collegiate Executive) का वर्णन कीजिए। क्या ऐसी संस्था फ्रांस जैसे देश में कार्य कर सकती है? (आगरा १९४५)

५. स्विस कार्यपालिका किस प्रकार अनुपम है? (लखनऊ १९४९)

६. स्विट्ज़रलैंड की कार्यपालिका अन्य कार्यपालिकाओं से किस प्रकार भिन्न है? उदाहरण सहित समझाइये। (लखनऊ १९५०)

७. स्विट्ज़रलैंड की मंडलात्मक कार्यपालिका की विशिष्ट प्रकृति का परीक्षण कीजिए। कार्यपालिका तथा विधानमंडल किस प्रकार संबंधित हैं?
(आगरा १९४९)

८. "संघीय परिषद स्विट्ज़रलैंड की उन संस्थाओं में से एक है जो अध्ययन के सर्वाधिक योग्य हैं।" उसके मुख्य लक्षणों को स्पष्ट कीजिए और यह दिखाइये कि ब्राइस का मत किस प्रकार न्यायसंगत है। (आगरा १९५०)

९. ब्रिटिश कैबिनट प्रणाली की स्विट्ज़रलैंड की बहुल कार्यपालिका (Plural Executive) से तुलना कीजिए। (इलाहाबाद १९४८)

१०. स्विट्ज़रलैंड की मंडलात्मक कार्यपालिका का वर्णन कीजिए। वह कौन से तत्त्व हैं जो इस संस्था की सफलता में सहायक हैं? (इलाहाबाद १९५१)

११. स्विट्ज़रलैंड की संघीय कार्यपालिका के क्या विशिष्ट लक्षण हैं? विवेचना कीजिए कि क्या वह भारतीय दशाओं के लिए उपयुक्त है।
(बनारस १९४७)

१२. संक्षेप में स्विस कार्यपालिका प्रणाली का वर्णन कीजिए और उसके गुणों और अवगुणों की विवेचना कीजिए। (बनारस १९४८)

१३. स्विस संघीय कार्यपालिका पर एक संक्षिप्त निबन्ध लिखिए (बनारस १९५०)

१४. स्विस संघीय परिषद के क्या मुख्य लक्षण हैं? क्या आप उसे मंत्रि-मंडल (Cabinet) कह सकते हैं? (आगरा १९५१)

१५. स्विस मंत्रियों के विधान मंडल से संबंध अन्य सभी देशों की तुलना में भिन्न हैं। इस संबंध पर पूर्ण प्रकाश डालिए और स्विस कार्यपालिका की अनुपम प्रकृति का उल्लेख कीजिए। (आगरा १९५३)

१६. स्विट्ज़रलैंड की कार्यकारिणी किस प्रकार विशेषता रखती है? समझा कर लिखिए। (लखनऊ १९५३)

१७. 'बहुल कार्यपालिका' का अर्थ समझाइये और उल्लेख कीजिए कि यह 'मंत्रिमंडलीय शासन' से किस प्रकार भिन्न है? अपने उत्तर में स्विट्ज़रलैंड और ग्रेट ब्रिटेन के संविधानों से उदाहरण दीजिए। (बनारस १९५२, १९५४)

१८. स्विट्ज़रलैंड की मंत्रियों की संघीय परिषद को अनुपम संस्था क्यों कहा जाता है? (बनारस १९५३)

१९. स्विट्ज़रलैंड की कार्यपालिका की अमेरिकी कार्यपालिका से तुलना कीजिए। (इलाहाबाद १९५२)

२०. स्विस संघीय परिषद भारतीय मंत्रिमंडल से किस प्रकार भिन्न है? क्या आप स्विस के समान कार्यपालिका अपने देश में अपनाए जाने का परामर्श देंगे? अपने उत्तर के लिए कारण दीजिए। (इलाहाबाद १९५३)

२१. कामन्स सभा के प्रति ब्रिटिश मंत्रिमंडल के उत्तरदायित्व के स्वरूप की व्याख्या कीजिए। वह स्विस फेडरल काउन्सिल के वहाँ के विधान मंडल के प्रति उत्तरदायित्व से किन महत्त्वपूर्ण बातों में भिन्न है? (इला० १९५५)

विधान मंडल

१. संयुक्त राज्य अमेरिका और स्विट्ज़रलैंड की सीनेट की रचना और शक्ति का वर्णन कीजिए। (लखनऊ १९४९)

२. इंग्लैंड, फ्रांस और स्विट्ज़रलैंड के द्वितीय सदनों की रचना, शक्ति और कृत्यों की दृष्टि से तुलना कीजिए। (आगरा १९४५)

३. अमेरिका और स्विट्ज़रलैंड की सीनेट की तुलना कीजिए। (लखनऊ १९५१)

न्यायपालिका

१. स्विस और अमेरिकी संघीय शासनों में न्यायपालिका के संगठन, शक्तियों

और प्रतिष्ठा की तुलना कीजिए।(इलाहाबाद १९५१, तथा बनारस १९५४)

२. संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय तथा स्विट्ज़रलैंड के संघीय न्यायालय के संगठन और क्षेत्राधिकार की तुलना कीजिए। (बनारस १९५२)

३. प्रशासनीय विधि (Administrative law) से आप क्या समझते हैं? स्विट्ज़रलैंड तथा फ्रांस में उसके कार्यकरण का वर्णन कीजिए। (आगरा १९४६)

४. संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान में सर्वोच्च न्यायालय के महत्त्व को समझाइए और स्विट्ज़रलैंड के संघीय न्यायालय से उसकी तुलना कीजिए। (आगरा १९५०)

५. न्यायिक पुनर्विलोकन से आप क्या समझते हैं? संयुक्त राज्य अमेरिका, सोवियत् संघ, स्विट्ज़रलैंड तथा ग्रेट ब्रिटेन में वह किस सीमा तक वर्तमान है? (आगरा १९५०)

६. संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए:—स्विट्ज़रलैंड का संघीय न्यायालय। (इलाहाबाद १९५०)

प्रत्यक्ष प्रजातंत्र

१. स्विट्ज़रलैंड में प्रजातंत्र के कार्यकरण में जिन कारणों से सफलता मिली है उन पर प्रकाश डालिए। स्विट्ज़रलैंड को 'सांविधानिक प्रयोगों की प्रयोगशाला' क्यों कहा गया है? (इलाहाबाद १९४९)

२. स्विट्ज़रलैंड में लोक-निर्णय (Referendum) और उपक्रम (Initiative) के कार्यकरण का वर्णन कीजिए तथा उनका प्रभाव निर्धारित कीजिए। (इलाहाबाद १९५०)

३. संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए:—स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र। (इलाहाबाद १९५१)

४. स्विट्ज़रलैंड में प्रजातंत्र के कार्यकरण की सफलता में किन तत्त्वों ने योग दिया है? (इलाहाबाद १९५२,'५५)

५. लोक-निर्णय को पूर्ण प्रजातंत्र के लिए अनिवार्य बताया गया है। उसके प्रमुख गुण तथा दोष क्या हैं तथा स्विट्ज़रलैंड और संयुक्त राज्य अमेरिका में उसके कार्यकरण में क्या भेद हैं? (बनारस १९४७)

६. 'प्रत्यक्ष प्रजातंत्र' का क्या अर्थ है? स्विट्ज़रलैंड में उसने कैसे कार्य किया है? (बनारस १९४९) क्या आप उसे अपने देश में अपनाया जाना चाहेंगे? (आगरा १९५१)

७. संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए: (१) लोक-निर्णय, (२) उपक्रम। (बनारस १९५०, लखनऊ १९४५)

८. जनता द्वारा 'प्रत्यक्ष विधि-निर्माण' से आप क्या समझते हैं? उसके गुण तथा दोषों की स्विट्ज़रलैंड के विशेष प्रकरण में विवेचना कीजिए। (बनारस १९५१)

९. प्रत्यक्ष प्रजातंत्र की मौलिक मान्यताएँ क्या हैं? स्विट्ज़रलैंड में उसके प्रयोग का क्या अनुभव हुआ (बनारस १९५३)

१०. स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र के कार्यकरण का वर्णन कीजिए। (बनारस १९५५)

११. लार्ड ब्राइस ने लिखा है कि स्विस प्रजातंत्र संसार के अन्य सभी देशों की अपेक्षा अधिक प्रजातांत्रिक है। आपके मतानुसार स्विस प्रजातंत्र के किन लक्षणों ने उसे ऐसी धारणा बनाने के लिए प्रेरित किया? (आगरा १९५३)

१२ "व्यवहार में वास्तविक प्रजातंत्र"। स्विस संविधान के इस वर्णन को लोक-निर्णय और उपक्रम पर विशेष ध्यान देते हुए स्पष्ट कीजिए। (लखनऊ १९४८)

१३. प्रत्यक्ष प्रजातंत्र का क्या अर्थ है? स्विट्ज़रलैंड में वह कहाँ तक कार्यान्वित है। (लखनऊ १९५०)

१४. संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए:—(अ) स्विट्ज़रलैंड में उपक्रम और लोक-निर्णय। (लखनऊ १९५३)।

(ब) स्विट्ज़रलैंड में प्रत्यक्ष विधि निर्माण। (इलाहाबाद १९५४)

स्थानीय स्वशासन

१. संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए: स्विट्ज़रलैंड में स्थानीय स्वशासन। (इलाहाबाद १९५२)

संविधान में संशोधन की विधि

१. संविधान में संशोधन करने की स्विट्ज़रलैंड, संयुक्त राज्य अमेरिका तथा युद्ध-पूर्व के फ्रांस द्वारा अपनाई गई विधियों की विवेचना कीजिए। आप किसे उत्तम समझते हैं और क्यों? (आगरा १९४७)

२. संक्षिप्त टिप्पणी लिखिए:—स्विट्ज़रलैंड के संविधान की संशोधन विधि। (लखनऊ १९५२)

३. संक्षेप में भारत, आस्ट्रेलिया और स्विट्ज़रलैंड के संविधानों में संशोधन करने की पद्धति का उल्लेख कीजिए। (इलाहाबाद, १९५३)

सहायक पुस्तकों की सूची

(BIBLIOGRAPHY)

Adams, F. O. and Cunnigham, C. D.—The Swiss Confederation.

Bonjour—Real Democracy in Operation—The Example of Switzerland.

Brooks, Robert C.—Govt. & Politics of Switzerland.

Brooks Robert C.—Civic Training in Switzerland.

Bryce, James—Modern Democracies, Vol. I & II.

Deploige, Simon—The Referendum in Switzerland.

Finer, Herman—The Theory & Practice of Modern Governments. Vol. I & II.

Ghosh, R. C.—The Government of the Swiss Republic.

Huber, Hans—How Switzerland is Governed.

Hawgood, John A.—Modern Constitutions Since 1787.

Hug, Mrs. Lina & Richard Stead—Switzerland.

Hughes—The Federal Constitution of Switzerland.

Lloyd H. D. & Hobson, J. A.—The Swiss Democracy.

Lowell, A. L.—Governments & Parties in Continental Europe. Vol I & II.

Munro, W. B.—The Governments of Europe.

Rappard, W. E.—The Government of Switzerland.

Strong, C. F.—Modern Political Constitutions.

Vincent, John M.—Government in Switzerland.

Wheare, K. C.—Federal Government.

Zurcher, A. J.—The Political System of Switzerland in "Governments of Continental Europe" edited by James T. Shotwell.